

INFORME ANUAL
1997

Procurador del Común de Castilla y León

INFORME ANUAL 1997

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	18
Área B Urbanismo, Ordenación del Territorio, Obras Públicas y Vivienda.....	221
Área C Actividades Clasificadas y Medio Ambiente.....	320
Área D Educación, Cultura y Deportes	490
Área E Industria, Comercio, Turismo y Consumo	568
Área F Agricultura, Ganadería, Montes, Caza y Pesca.....	614
Área G Trabajo, Seguridad Social y Servicios Sociales.....	698
Área H Sanidad	835
Área I Justicia.....	856
Área J Economía y Hacienda	881
Área K Actuaciones diversas	947
Actuaciones de oficio	980

Departamento II: Defensa del Estatuto de Autonomía y tutela del Ordenamiento Jurídico de Castilla y León.....	1109
I. Introducción.....	1110
II. Análisis sobre el estado de observancia del ordenamiento jurídico de Castilla y León.....	1113
1. Expedientes de efectividad de las previsiones contenidas en el Estatuto de Autonomía.....	1113
2. Seguimiento de las normas de la Comunidad Autónoma con rango de Ley	1217
3. Expedientes de seguimiento de normas reglamentarias de la Comunidad Autónoma	1266
III. Otras actuaciones.....	1283
Consideraciones generales.....	1358
Estadísticas	1400

CAPÍTULO II. ANEXO

Liquidación del presupuesto de 1997	1515
Presupuesto de ingresos.....	1531
Presupuesto de gastos.....	1537
Presupuesto de gastos por capítulos.....	1540
Ejecución del presupuesto	1547

INTRODUCCIÓN

INTRODUCCIÓN

Presentación

La Ley 2/1994, de 9 de marzo, reguladora de la Institución del Procurador del Común de Castilla y León, establece en los arts. 2.3 y 31.1 la obligación de presentar anualmente a las Cortes de Castilla y León un informe de sus actuaciones durante el referido período de tiempo.

En cumplimiento de este mandato legal, se presenta ante las Cortes de la Comunidad Autónoma el informe correspondiente al funcionamiento de la Institución durante el año 1997.

El propio art. 31.1 de la ley reguladora establece los criterios de contenido que ha de observar el informe, sin perjuicio de la ampliación del mismo que el Procurador del Común pueda estimar conveniente, a fin de lograr una mejor comprensión de lo que ha sido el funcionamiento real de la Institución durante ese período.

Se acompaña un anexo explicativo de la liquidación del presupuesto para 1997, cumpliendo asimismo con lo establecido en el art. 31.1.c. del texto legal referenciado.

Este es el tercer informe anual que el Procurador del Común presenta a la Cámara.

Es evidente que continuamos poniendo los cimientos. Solo hay presente. Es pasado es mínimo, aunque muy intenso, y el futuro lo hacemos cada día.

Superadas las etapas constitutiva y organizativa, la Institución tiende a consolidarse, engranándose con las demás existentes en el entorno y tratando de enraizarse en la propia historia de la Comunidad Autónoma. Para ello, para cumplir las funciones que la ley establece, para actuar de oficio muchas veces e intensamente, para presentar informes especiales, para mediar -cuando se nos solicita- en el intento de solucionar conflictos, para responder rápida y eficazmente a las demandas de los ciudadanos no defraudando su confianza, para estar cerca de ellos, para que nuestras actuaciones contribuyan a un prestigio necesario y para que la sociedad rentabilice su inversión en esta Institución, para todo esto, el organigrama al completo está dedicando trabajo y verdadero esfuerzo.

Relaciones con las Cortes de Castilla y León

El día doce de febrero de 1997, el titular compareció ante las Comisiones de Relaciones con el Procurador del Común y Sanidad y Bienestar Social de las propias Cortes, conjuntamente, para exponer el "Informe sobre la situación de los enfermos mentales en Castilla y León", que se había presentado en diciembre de 1996.

La Mesa de las Cortes, en su reunión del día diez de abril de 1997, conoció el informe anual correspondiente a 1996 remitido por el Procurador del Común y, de conformidad con lo establecido en el art. 31.3 de la Ley 2/94, de 9 de marzo, ordenó su publicación, lo que se ejecutó, apareciendo en el Boletín Oficial de las Cortes de Castilla y León número 132, de 14 de abril de 1997.

El informe anual fue expuesto oralmente por el titular de la Institución ante el Pleno de la Cámara, en una sesión específica celebrada con fecha siete de mayo de 1997.

En el día a día, hemos encontrado en las Cortes de Castilla y León la colaboración que precisamos, dejando aquí patente nuestro reconocimiento.

Actividad pública institucional

Durante 1997 el Procurador del Común asistió a numerosos actos oficiales, civiles y militares, celebrados en Castilla y León.

También se mantuvieron contactos y se realizaron encuentros institucionales con los representantes de diversas administraciones autonómicas, provinciales y locales.

Asimismo el Procurador del Común recibió a responsables de sindicatos.

Se pronunciaron charlas divulgativas y se participó en mesas redondas y congresos.

La Institución estuvo presente en el Senado, en las Jornadas Nacionales sobre el tercer plan de igualdad de oportunidades para la mujer.

El día 14 de marzo el Procurador del Común ofreció a la sociedad un concierto del coro de la Universidad de León, en conmemoración del tercer aniversario de su Ley constitutiva.

Régimen interno

La normalidad, como quedó dicho, ha sido la característica principal a lo largo de 1997.

No han existido novedades dignas de mención en cuanto al personal -eventual y funcionario- que presta servicios en la Institución.

El Consejo Coordinador continuó reuniéndose con periodicidad prácticamente diaria, desarrollando sus funciones de asesoramiento.

La funcionaria responsable de administración acudió a un seminario para jefes de servicio de documentación de las oficinas de Defensores del Pueblo (Administración Central y Comunidades Autónomas), organizado por la oficina de representación de la Comisión Europea en España y la oficina del Parlamento Europeo en España, celebrado en las ciudades de Madrid, Luxemburgo y Estrasburgo durante los días dos al cinco de junio de 1997.

Económicamente se han cumplido las previsiones, dentro de las posibilidades presupuestarias. La liquidación del ejercicio se explica detalladamente en el anexo de este informe.

Atención directa a personas y colectivos

Se mantuvieron contactos, entrevistas y reuniones en la propia sede institucional o en otros lugares cedidos al efecto, con todas las personas que lo solicitaron, individuales o colectivas, sin que nadie haya quedado desatendido por imposibilidad o dificultad de desplazamiento.

Durante 1997 continuó sin interrupción el programa iniciado en 1995 de atención personal y directa en cada una de las distintas provincias de la Comunidad Autónoma, una vez al mes en fecha fija, a las que se añadieron las ciudades de Ponferrada y Miranda de Ebro, siendo en esta última la periodicidad bimensual.

Se realizaron desplazamientos para comprobar sobre el terreno denuncias relacionadas con el medio ambiente. Fueron numerosos los que tuvieron como objetivo la conservación del patrimonio cultural y artístico. Otros se dirigieron a comprobar la correcta aplicación de las normas sobre urbanismo. También se visitaron poblados gitanos para conocer in situ los problemas de este colectivo. Asimismo se acudió allí donde estaban personas, asociaciones y centros asistenciales, de características diversas, relacionadas con los colectivos más desfavorecidos.

Se celebraron reuniones con asociaciones de vecinos de diversas poblaciones importantes de la Comunidad, con la finalidad de conocer directamente la realidad social en aquellos lugares.

Esta actividad originó numerosos desplazamientos de personal de la propia Institución en 1997.

El esfuerzo se ve compensado por el agradecimiento de aquellos a los que se atiende, y que confían en nuestra independencia e imparcialidad para que actuemos en su defensa, para que les aclaremos lo que no entienden e intentemos solucionar sus problemas, al margen del resultado final que se obtenga, favorable o no a sus pretensiones, pero siempre detenidamente estudiado y suficientemente motivado.

Para que exista esta actitud de acercamiento y confianza del ciudadano en la Institución es necesario que ésta adquiera prestigio a través de sus actuaciones.

Para nosotros no hay quejas, sino personas que tienen preocupaciones a las que dan forma de queja.

Gabinete de prensa y atención a los medios de comunicación social

Durante 1997 el gabinete de prensa ha continuado enfocando su actividad hacia tareas de divulgación y difusión entre los ciudadanos de Castilla y León. El seguimiento diario de los medios de comunicación y la atención específica a las demandas de éstos han sido otras ocupaciones propias del departamento de prensa.

Este año se ha profundizado en todo lo relacionado con la divulgación de la Institución, dado que todavía son muchas las personas en Castilla y León que no la conocen o que confunden sus funciones o su procedencia jurídico-institucional. Este año se ha constatado una mayor presencia de la Institución del Procurador del Común y de su titular en los medios de comunicación. Precisamente, el seguimiento de esta actividad institucional en prensa, radio y televisión es una de las funciones que mayor tiempo ocupan al gabinete de prensa debido al elevado número de medios existentes en la Comunidad Autónoma.

Atender las demandas concretas de los medios de comunicación social, básicamente en solicitud de información y datos, ha sido otra de las tareas que se ha visto incrementada durante 1997. Con carácter general se puede decir que las actuaciones de oficio y las quejas planteadas por colectivos ciudadanos de toda índole son los asuntos que mayor interés informativo suscitan en los medios de comunicación. Comprobamos que cada año hay un mayor número de periodistas de Castilla y León interesados en la información que genera la institución del Procurador del Común.

Comunicar a los ciudadanos en tiempo y forma, a través de los medios informativos de cada provincia, las visitas semanales que realizan el Procurador del Común y sus asesores a los diferentes puntos

de Castilla y León, para recibir a los ciudadanos y colectivos que así lo desean, ha sido otra de las funciones del gabinete de prensa durante 1997, año en el que se ha consolidado la línea de fluidez informativa iniciada dos años atrás entre la Institución y los medios de comunicación.

El Procurador del Común ofreció numerosas ruedas de prensa y acudió personalmente ante los diversos medios de comunicación, visuales, orales y escritos, en muchas ocasiones.

Defensor del Pueblo Estatal

La estrecha colaboración con el Defensor del Pueblo estatal llevada a cabo en años anteriores, se ha enriquecido a lo largo de 1997 por medio de diversos encuentros, a fin de coordinar actuaciones conjuntas que redundan en beneficio de ambas instituciones.

Relaciones con los Comisionados Autonómicos

Continúan siendo muy útiles los contactos y relaciones con los Comisionados Parlamentarios Autonómicos y que se siguieron produciendo con regularidad durante 1997.

En este año publicamos los trabajos presentados y que fueron objeto de estudio y debate en las XI Jornadas de Coordinación de Defensores del Pueblo de toda España, celebradas en León.

El 30 de enero se llevó a cabo una reunión de Comisionados en Madrid, en la sede del Defensor del Pueblo, con fines de planificación de actuaciones en temas comunes.

Durante los días uno y dos de octubre la Institución participó activamente en las XII Jornadas de Coordinación de Defensores del Pueblo, organizadas por el Defensor del Pueblo andaluz. Los asuntos principales objeto de estudio fueron: Intervención de los Defensores del Pueblo en la solución convencional de conflictos; la extranjería en el universo de los derechos; la exclusión en el marco de un estado social y el medio ambiente: residuos y vertederos.

Relaciones internacionales

Durante los días catorce al dieciséis de abril la Institución participó en el II Congreso Anual de la Federación Iberoamericana de Defensores del Pueblo celebrado en Toledo. Las materias más importantes que se estudiaron fueron: derechos fundamentales y los pueblos en Iberoamérica; relación entre el Ombudsman y el derecho internacional referido a los derechos humanos y administración de justicia y Defensores del Pueblo.

Los días veintinueve y treinta de octubre la Institución estuvo presente en un encuentro celebrado en Barcelona sobre los Ombudsman, las Comisiones de Peticiones Regionales de la Unión Europea y la cooperación con el Defensor del Pueblo Europeo. Las principales materias tratadas fueron: razones y objetivos de la cooperación entre las instituciones europeas y los Defensores del Pueblo regionales, junto a otros organismos, en el control del derecho comunitario; el derecho de petición ante el Parlamento Europeo; principios y práctica del actual derecho comunitario; jurisprudencia reciente del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas; las administraciones autonómicas y regionales y los programas de la Unión Europea que permiten las ayudas económicas en el proceso integrador, de formación y de desarrollo económico y los derechos de los

ciudadanos; las administraciones autonómicas y regionales y los derechos humanos en el proceso de integración social de ciudadanos de países terceros y la aplicación de las políticas de sanidad, educación y vivienda y, por último, la actuación conjunta en la lucha contra el racismo y la xenofobia.

La reunión sirvió, además, para estrechar las relaciones con el Defensor de la Unión Europea y los miembros de su oficina.

Durante los días veinticuatro y veinticinco de noviembre el Procurador del Común recibió en su sede a los máximos responsables de la comisión de Derechos Humanos de la Presidencia de la Federación Rusa. Éstos se desplazaron a León al objeto de conocer muy de cerca la Institución a los efectos de elaborar un modelo para las ochenta y nueve repúblicas y regiones que forman parte de la Federación, para intentar trasladar el modelo del Procurador del Común a las ochenta y nueve regiones que forman parte de la Federación.

El encuentro fue patrocinado por el Consejo de Europa.

En este contexto, el Procurador del Común presentó la Institución, sus funciones y competencias en la ciudad de Moscú los días diez al doce de diciembre, invitado por la Comisión Presidencial de Derechos Humanos de la Federación Rusa. También mantuvo una larga entrevista con el Presidente de la comisión parlamentaria para las relaciones con el Defensor del Pueblo previsto en la Constitución rusa.

Esta estrecha cooperación se enmarca en la delegación hecha por el Defensor del Pueblo estatal en el Procurador del Común de Castilla y León para asuntos relacionados con Rusia.

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

Expedientes Área	464
Expedientes remitidos a otros Defensores	63
Expedientes admitidos	277
Expedientes rechazados	114

Los expedientes que se incluyen en esta Área se distribuyen en los siguientes apartados o bloques:

- Función Pública
- Corporaciones Locales y Entidades Locales Menores
- Tráfico

FUNCIÓN PÚBLICA

En el curso del año 1997, en el área de función pública, como en años anteriores, se atendieron consultas y se tramitaron expedientes de queja. Durante el año 97 los expedientes relativos a función pública vuelven a ocupar un porcentaje considerable sobre el total.

Cabe advertir que en este apartado no sólo hemos atendido las quejas relativas a la convocatoria, realización y adjudicación de plazas en procesos selectivos de personal laboral y funcionarios, ya sean interinos, permanentes o temporales, sino también y frecuentemente aspectos de la función pública vinculados a los derechos del personal

que presta servicios para alguna de las administraciones públicas situadas en la Comunidad de Castilla y León.

Como en años anteriores, se han presentado quejas relacionadas con traslados, comisiones de servicios, situación de interinos, no convocatoria de plazas, contenido y aplicación de baremos en procesos selectivos, acceso a la Administración Pública. También se han presentado algunos temas nuevos, como es el de varios grupos de funcionarios transferidos, reclamando en algunos casos retroactividad de las Relaciones de Puestos de Trabajo y en otros manifestando que, con las transferencias, sus nóminas se veían mermadas.

Durante el año 1997 hemos podido observar que en cuanto a los temas de función pública hay una mayor diversidad. También en términos territoriales e institucionales se verifica esta diversidad.

Igualmente se puede constatar que se han presentado temas y actores que no habían comparecido en años anteriores y que el flujo de información desde las administraciones ha mejorado. A su vez, los ciudadanos presentan quejas mejor fundadas y argumentadas. En muchos de los casos, las quejas presentadas son más reivindicaciones que denuncias de irregularidades de la Administración.

Durante el año transcurrido, uno de los aspectos más importantes que debemos poner de relieve es el hecho de que frecuentemente todas las quejas tienen un denominador común, aunque el fondo del problema sea sustancialmente distinto, y me refiero a la falta de contestación de los escritos presentados ante los órganos administrativos correspondientes. Se trata de la problemática referida al silencio administrativo.

El silencio administrativo negativo no es aceptable como método regular de resolver las peticiones o recursos de los administrados, ya que este mecanismo se creó precisamente en beneficio de los particulares, en tanto que la ficción de una resolución presunta dejaba abierta la vía jurisdiccional. Sin embargo lo cierto es que un uso excesivo del silencio administrativo tiene una consecuencia claramente negativa para el administrado, que afecta a la defensa jurisdiccional de sus derechos o intereses legítimos. En efecto, en muchas ocasiones el silencio o falta de contestación expresa por la Administración le supone al particular un notable déficit en el conocimiento cabal de la fundamentación de la postura de la Administración pública sobre el problema que motiva su petición o recurso, lo que obviamente redundará en una mayor dificultad para preparar la defensa jurisdiccional de sus derechos e intereses legítimos.

En todo caso, hace falta tener en cuenta que en alguna ocasión, como por ejemplo con objeto de la aceptación de la recomendación efectuada por esta Institución en la resolución de alguna queja (Q1262/96, entre otras), la Administración manifiesta que la falta de contestación no deriva de una actitud premeditada de desatender a las peticiones y recursos que le presentan los particulares, sino que puede deberse a la insuficiencia de personal o bien a defectos de organización en los servicios encargados de la resolución de recursos o reclamaciones.

La situación desfavorable para los administrados aún adquiriría una mayor gravedad en aquellos casos en que la pretensión del peticionario o recurrente se apoyase en argumentos sólidos (bien por alegar algún supuesto semejante resuelto favorablemente, o por apreciarse nuevas circunstancias que alterasen la situación inicialmente desfavorable) y, sin embargo, se encontrase con el silencio de la Administración, viéndose abocado a recurrir a los Tribunales de

Justicia para obtener una resolución favorable que probablemente pudo darse en vía administrativa, con lo que se ahorraría evidentemente tiempo y dinero.

Desde la perspectiva de nuestro texto constitucional, el art. 103.1 de la Constitución establece taxativamente: *"La Administración Pública sirve con objetividad los intereses generales y actúa de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la ley y al Derecho"*. En este sentido, el principio de eficacia exige de las Administraciones Públicas que se cumplan razonablemente las expectativas que la sociedad legítimamente les demanda. Ahora bien, una de las más importantes se traduce en el deber de la Administración de resolver expresamente las peticiones y reclamaciones que le presenten los particulares, ya que el conocimiento cabal por el administrado de la fundamentación de las resoluciones administrativas constituye un presupuesto inexcusable para una adecuada defensa de sus derechos e intereses legítimos.

En la exposición de motivos de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, se señala literalmente que "el silencio administrativo, positivo o negativo, no debe ser un instituto jurídico normal, sino la garantía que impida que los derechos de los particulares se vacíen de contenido cuando su Administración no atiende eficazmente y con la celeridad debida las funciones para las que se ha organizado". Sigue diciendo que "el objetivo de la Ley no es dar carácter positivo a la inactividad de la Administración cuando los particulares se dirijan a ella; el carácter positivo de la inactividad de la Administración es la garantía que se establece cuando no se cumple el verdadero objetivo de la ley, que es que los ciudadanos obtengan

respuesta expresa de la Administración y, sobre todo, que la obtengan en el plazo establecido".

Así pues, la obligación de las Administraciones de dictar resoluciones expresas ha sido una decisión del legislador, puesta de manifiesto en la Ley 30/1992, en el Título IV, Capítulo Primero, concretamente en el art. 42, que se titula "Obligación de resolver".

En relación con la obligación de resolver, traemos a este comentario una sentencia del Tribunal Supremo de 17-4-90 en la que se hace referencia al argumento que utilizaba la Administración demandada en el sentido de que si no se contestaba al recurso presentado era porque lo autorizaba la Ley. Esta idea, aunque la mayoría de las veces no de un modo explícito, está detrás de muchos casos en los que no se contesta un recurso administrativo. Frente a esta postura de la Administración, la referida sentencia se pronuncia con rotundidad, al señalar: "El silencio administrativo no supone una autorización a la Administración para no resolver cuando le venga en gana, sino precisamente una garantía del particular para que pueda defenderse frente al incumplimiento por la Administración del deber que tiene de resolver".

A continuación hacemos referencia a las quejas más significativas recibidas en esta Institución en relación con la Función Pública de las Administraciones que tienen su sede en esta comunidad.

- Funcionarios transferidos:

Ante esta Institución comparecieron funcionarios procedentes del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación que fueron transferidos a la Administración de la Junta de Castilla y León en virtud

de los Reales Decretos números 1898/1996 y 1899/1996, de 2 de agosto, y que originaron los expedientes **Q/364/97** y **Q1365/97**.

Exponían que habían sido discriminados durante los meses de septiembre, octubre, noviembre y diciembre de 1996 por cuanto que habían percibido en cómputo global unas retribuciones inferiores a las que venían cobrando los funcionarios de la Comunidad de Castilla y León de su mismo grupo y que no les han sido abonadas las diferencias retributivas de esos meses, realizando todos ellos igual jornada y prestando las mismas funciones que los correspondientes a sus mismos niveles e iguales categorías.

Admitida la queja a trámite, se solicita informe de la Consejería de Agricultura y Ganadería de Castilla y León, informándonos que dichos funcionarios habían pasado a la Junta en las mismas circunstancias que se especificaban en las relaciones que se adjuntaban a los citados Reales Decretos y que figuraban en sus expedientes de personal; que, consecuentemente no podía hablarse de diferencias retributivas por el período comprendido entre el 1 de septiembre al 31 de diciembre de 1996 por cuanto habían percibido en cada momento las retribuciones propias del puesto de trabajo desempeñado y según los elementos definidores del mismo (Grupo, Complemento de Destino y Complemento Específico). Y que en virtud del Decreto 266/96, de 26 de diciembre, por el que se aprueba entre otras, la Relación de Puestos de Trabajo de la Consejería de Agricultura y Ganadería, estos funcionarios fueron incorporados a dicha relación, recibiendo entonces las retribuciones de estos puestos.

Examinado el expediente llegamos a la conclusión siguiente:

En efecto, durante el último cuatrimestre de 1996, los interesados percibieron las retribuciones que traían del Estado.

Analizamos seguidamente el art. 12 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública, que contiene un precepto básico, en relación con los funcionarios transferidos a las Comunidades Autónomas diciendo que se integran plenamente en la organización de la Función Pública de las mismas y que se garantizará la igualdad entre todos los funcionarios propios de la Comunidad, con independencia de su Administración de procedencia.

Tuvimos en cuenta también la Ley 1/1990, de 25 de octubre, por la que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Ordenación de la Función Pública de la Administración de la Comunidad de Castilla y León cuando establece, en su art. 2, que el ámbito de aplicación de esta Ley se extiende a todo el personal al servicio de la Administración de Castilla y León y de los Organismos dependientes de la misma que perciban sus retribuciones con cargo a las correspondientes consignaciones presupuestarias (Leyes de Presupuestos Generales de la Comunidad de Castilla y León para 1996 y 1997 y sus correspondientes Decretos sobre retribuciones de los funcionarios, etc.).

Con fecha 1 de septiembre de 1996, quedaron traspasados a la Comunidad de Castilla y León las funciones y servicios así como los medios personales descritos en los Decretos de transferencias citados. Así pues, desde dicha fecha los medios personales transferidos forman parte, como funcionarios, del personal al servicio de la Administración de Castilla y León previsto en el art. 2 del Decreto Legislativo 1/1990, de 25 de octubre.

Por Decreto 266/1996, de 28 de diciembre, por el que se aprueban las Relaciones de Puestos de Trabajo de la Consejería de Agricultura y Ganadería, los funcionarios transferidos en virtud de los Decretos 1898/1996 y 1899/1996 fueron incorporados a las mismas y

todos ellos con los mismos niveles -complemento de destino- que tenían con anterioridad a producirse las transferencias y que siguieron disfrutando durante el último cuatrimestre de 1996.

Sentado lo anterior y dado que no se ha establecido ningún régimen transitorio, los funcionarios a los que nos venimos refiriendo, y que están relacionados en los Anexos de los R.D. de Transferencia dichos, han sido integrados en la Administración de la Comunidad Autónoma de Castilla y León el 1 de septiembre de 1996.

El art. 20 de la Ley 7/1996, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad de Castilla y León para 1997, con efectos de 1 de enero de 1997, establece que las retribuciones íntegras del personal al servicio de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, aplicadas en las cuantías y de acuerdo con los regímenes retributivos vigentes, no podrán experimentar variación con respecto a las del año 1996.

Sin embargo, al comparar las retribuciones devengadas durante el último cuatrimestre de 1996 y el primer cuatrimestre de 1997, observamos que existe una diferencia, en computo global, de este periodo con respecto al anterior.

A la vista de los razonamientos anteriores y teniendo en cuenta lo dispuesto en el art. 20 de la Ley de Presupuestos de la Comunidad de Castilla y León y puesto que no ha habido aumento de retribuciones para el año 1997, efectivamente estos funcionarios durante el último cuatrimestre del año 1996 han cobrado menos que los funcionarios que ya prestaban servicios en la Administración de la Comunidad antes del uno de septiembre de 1996 y que pertenecían a su mismo grupo, ostentaban el mismo nivel y, en su caso, tenían los mismos trienios.

Esta discriminación ha sido proscrita reiteradamente por la doctrina jurisprudencial existente al efecto, avalado por la Sentencia de 15 de marzo de 1991 de la Sala Tercera del Tribunal Supremo cuando dice en su fundamento cuarto: *"La discriminación retributiva de los funcionarios procedentes de la Administración del Estado, transferidos a las Comunidades Autónomas, en relación con lo percibido por los funcionarios que en dicha comunidad prestan sus servicios, como propios de ésta última, carece totalmente de justificación y es vulneradora del art. 14 de la Constitución"*. Este criterio plasmado también por la Sala Especial de Revisión del T.S. en la Sentencia de 15 de diciembre de 1986 y ha sido seguido por otras posteriores como la de 3 de marzo de 1990, que reconoce el derecho a los funcionarios recurrentes, todos ellos transferidos desde la Administración del Estado a la Comunidad Autónoma, a que, una vez integrados, se les apliquen las mismas retribuciones que perciben los funcionarios propios de dicha Comunidad con efectos desde el momento en que se produjo la transferencia, utilizando como argumentación y apoyo el refuerzo indiscutible que ofrece el art. 12 de la Ley 30/1984 al prescribir con alcance o eficacia general, dado su carácter básico en virtud de la competencia exclusiva que el art. 149.1.18 de la Constitución otorga al Estado sobre el régimen estatutario de los funcionarios, la integración plena de los funcionarios transferidos en la organización de la Función Pública de las Comunidades Autónomas y al garantizar el número 3º del mismo, la igualdad entre todos los funcionarios, con independencia de la Administración de la que procedan.

De acuerdo con la facultades conferidas en el art. 19 de la Ley 2/1994, de 9 de marzo, del Procurador del Común de Castilla y León, se sugirió a la Consejería de Agricultura y Ganadería se adoptasen las medidas pertinentes a fin de satisfacer a los funcionarios transferidos a la Comunidad Autónoma de Castilla y León en virtud de los Reales

Decretos 1898 y 1899 citados las diferencias retributivas existentes en el último cuatrimestre de 1996, hasta alcanzar la cuantía global de las retribuciones que les han sido acreditadas en el primer cuatrimestre de 1997.

Con fecha 4 de noviembre la Consejería de Agricultura y Ganadería comunica a esta Institución la no aceptación de la recomendación realizada, ya que supondría, a su entender, dar retroactividad a los efectos derivados de la aprobación de las Relaciones de Puestos de Trabajo y retribuir en algunos casos funciones no realizadas.

Desde luego, la Consejería no ha seguido el hilo argumental de esta Institución. En ningún momento sugerimos dar efectos retroactivos a las RR.PP.TT. Además, los puestos de trabajo ocupados por este personal transferido son los mismos antes y después de la aprobación de las nuevas Relaciones de Puestos de Trabajo, todos han realizado las mismas funciones antes y ahora, todos han continuado, como expusimos, en el mismo nivel. La diferencia retributiva que padecieron en el último cuatrimestre de 1996 se corresponde con la percepción o no de la productividad, que se hace efectiva con carácter general a todos los funcionarios de la Administración de la Junta de Castilla y León.

También comparecieron ante esta Institución funcionarios procedentes de la Diputación de Ávila y que integraban la plantilla de personal funcionario no sanitario del Hospital Provincial de Ávila, que fueron transferidos a la Administración Autónoma en virtud del Decreto 259/1995, de 21 de diciembre, por el que se aprueba y acepta la transferencia a la Comunidad de Castilla y León del Hospital Provincial y del Área Psiquiátrica del Centro de Salud Mental y Servicios Sociales Infantas Elena y Cristina; y que originaron los

expedientes **Q/2658/96, Q/2869/96 y Q/2870/96 (entre otros)**, en los que sustancialmente exponen que vienen sufriendo con las transferencias merma en sus retribuciones.

Solicitado informe a la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Ávila, en la contestación pone de manifiesto que: *"El problema se plantea en que, en el régimen del personal al servicio de esta Administración, las funciones realizadas por personal no sanitario son propias de personal con vinculación jurídica laboral y no de personal funcionario. Así, no le son aplicables, por un lado, ni las normas sobre retribuciones del trabajo a turnos y en domingos/festivos del vigente IV Convenio Colectivo para el personal laboral, ni, por otro lado, las normas específicas en tales materias que vienen referidas al personal sanitario en el Decreto 211/1993 de 16 de septiembre (BOCYL de 21 de septiembre)."*

Continúa el informe diciendo que: *"Dadas las dificultades objetivas de encajar jurídicamente el tipo de vinculación de los interesados en la normativa propia de la Administración, se ha venido compensando la realización de trabajo a turnos y en domingos/festivos mediante la asignación de gratificaciones extraordinarias, como medida excepcional y transitoria en tanto se produce la laboralización de este personal funcionario que realiza funciones propias de personal laboral".*

Sigue diciendo: *"En computo global no se ha producido pérdida de retribuciones, ya que a las nóminas mensuales habrá que sumar lo percibido en las nóminas de gratificaciones extraordinarias".*

A la vista del citado informe, esta Institución creyó conveniente ampliar la información recibida y se solicitó la remisión de un certificado en el que se hicieran constar las retribuciones íntegras

anuales y desglosadas por conceptos retributivos, acreditadas por la Delegación Territorial en el año 1996 al personal no sanitario transferido en virtud del Decreto 259/1995, de 21 de diciembre, y copia de las certificaciones de los últimos haberes del mismo personal expedidas por la Diputación Provincial de Ávila de conformidad con lo dispuesto en el art. 3º del mismo Decreto de transferencias.

La cuestión planteada nos lleva a examinar los preceptos aplicables al régimen jurídico de los funcionarios transferidos a la Administración de la Junta de Castilla y León, examinándose los siguientes:

1. Disposición Transitoria Tercera de nuestro Estatuto de Autonomía en cuanto establece que los funcionarios adscritos a servicios de titularidad estatal o a otras instituciones públicas que resulten afectados por los traspasos, pasarán a depender de la Comunidad, siéndoles respetados todos los derechos de cualquier orden y naturaleza que les correspondan en el momento del traspaso.

2. Decreto 259/1995, de 21 de diciembre, cuyo art. 2º, 2. dispone: *"Igualmente quedan transferidos a la Comunidad Autónoma el personal funcionario y laboral que se relacionan en los Anexos I y II, respectivamente, que pasarán a depender de la misma en los términos legalmente previstos por el Estatuto de Autonomía y por las demás normas en cada caso aplicables..."*

3. Artículo 2 del Decreto Legislativo 1/1990, de 25 de octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Ordenación de la Función Pública de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, en cuanto establece que: *"El ámbito de aplicación de esta Ley se extiende a todo el personal al servicio de la Administración de Castilla y León y de los organismos dependientes de la misma, que*

perciban sus retribuciones con cargo a las correspondientes consignaciones presupuestarias."

4. El art. 12 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública, que contiene un precepto básico, que dice: *"Los funcionarios transferidos a las Comunidades Autónomas se integran plenamente en la organización de la Función Pública de las mismas (...) y se garantizará la igualdad entre todos los funcionarios propios de la Comunidad Autónoma, con independencia de su Administración de procedencia."*

5. Decreto 1/1994, de 13 de enero, de reordenación del régimen retributivo de los funcionarios de la Comunidad de Castilla y León.

6. Decreto 8/1996, de 18 de enero, sobre Retribuciones para 1996 de los funcionarios y personal laboral de la Comunidad Autónoma de Castilla y León.

Todo este relato de disposiciones legales se realiza para poner de manifiesto que la legislación, previendo estas situaciones, las contempla y regula determinando sus efectos, que no son otros que la plena integración de los funcionarios y la ausencia de cualquier discriminación entre todos los que integran la Función Pública de cada Comunidad Autónoma con independencia de la Administración de procedencia.

Como ya se ha expuesto, con fecha 1 de enero de 1996, quedan traspasados a la Comunidad de Castilla y León las funciones y servicios así como los medios personales descritos en el Decreto 259/1995, de 21 de diciembre. Así pues, desde dicha fecha los medios personales transferidos forman parte, como funcionarios, del personal al servicio de la Administración de Castilla y León previsto en el Decreto Legislativo 1/1990, de 25 de octubre, por el que se aprueba el

Texto Refundido de la Ley de Ordenación de la Función Pública de la Administración de la Comunidad de Castilla y León.

Dado que no se ha establecido ningún régimen transitorio, los funcionarios a los que nos venimos refiriendo y que están relacionados en los Anexos I y II del Decreto 259/1995, de 21 de diciembre, de la Consejería de Presidencia y Administración Territorial, han sido integrados en la Administración de la Comunidad de Castilla y León el día 1 de enero de 1996.

Pues bien, pese a que en el informe se dice que en cómputo global no se ha producido pérdida de retribuciones, *ya que a las nóminas habrá que sumar lo percibido en las gratificaciones extraordinarias*, después de haber realizado un estudio de la documentación recibida, se desprende que la mayoría de los funcionarios en cuestión sí que han experimentado disminución, en computo global, de sus retribuciones.

Hay que tener en cuenta que las Gratificaciones por Servicios Extraordinarios se concederán con carácter excepcional y solamente por servicios prestados fuera de la jornada normal de trabajo sin que, en ningún caso, puedan ser fijos en su cuantía ni periódicos en su devengo. Así pues, tiene difícil encaje que se haya utilizado este sistema para retribuir, aunque sea transitoriamente, unos servicios periódicos y fijos en su cuantía, ya que los funcionarios transferidos ahora han venido realizando todos los mismos turnos en cuanto a noches, turnos de trabajo de tarde y de domingos/festivos que venían prestando en la Administración que los transfirió.

Por otra parte, el personal funcionario y laboral transferido pasó a desempeñar los puestos de trabajo que a tal efecto se crean, aprobándose mediante el Decreto 259/1995 la modificación parcial de las Relaciones de Puestos de Trabajo correspondientes a personal

funcionario y laboral de la Consejería de Sanidad y Bienestar Social, modificación consistente en la adición de las relaciones que se expresan como Anexos III y IV del Decreto 259/1995, en las que figuran con carácter de "a extinguir" los puestos de los funcionarios no sanitarios. Sin embargo, no se comprende por qué no se contemplan precisamente en este documento las características que concurren en el desempeño del trabajo de este colectivo (turnos, noches, domingos/festivos, etc.) que han permanecido invariables, siendo precisamente la cuantía del Complemento Específico la destinada a retribuir esas características.

Dejando a un lado el proceso de laboralización del mencionado colectivo, previsto en la Disposición Adicional tercera de la Ley 9/1996, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad de Castilla y León para 1997, que en nada afecta a la cuestión debatida, puesto que se encuentra en fase de elaboración, una vez analizado el expediente recibido, se desprende que en la mayoría de los casos los funcionarios no sanitarios han experimentado una disminución, en computo anual, de sus retribuciones.

Como tiene señalado reiteradamente la jurisprudencia, el respeto a los derechos adquiridos de los funcionarios transferidos se concreta, en el aspecto económico, en la imposibilidad de disminuir el importe global de sus retribuciones, lo cual se consigue, precisamente, con el complemento personal y transitorio previsto en el art. 2º, 2.5 del Decreto 1/1994, de 13 de enero, de Reordenación del régimen retributivo, y en el art. 3 del Decreto 8/1996, de 18 de enero, de Retribuciones para 1996 de los funcionarios y del personal laboral de la Comunidad Autónoma de Castilla y León.

Como consecuencia de todo ello, se procedió a formular Recomendación a la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y

León en Ávila para se adoptasen las medidas pertinentes a fin de satisfacer a los funcionarios no sanitarios transferidos a la Comunidad Autónoma de Castilla y León en virtud del Decreto 259/1995, de 21 de diciembre, las diferencias retributivas existentes en la nómina del año 1996 y del año 1997, hasta alcanzar, como mínimo, cada uno de ellos, la cuantía global de las percibidas en el año 1995 más el aumento del 3,5% previsto en el Decreto 8/1996, de 18 de enero, de retribuciones para 1996.

Esta recomendación no fue aceptada por la Administración, argumentando el respeto a una hipotética mejora retributiva correspondiente a otra Administración, cuestión que en ningún momento ha sido mencionada por esta Institución. El estudio se llevó a cabo con la documentación enviada, consistente en el último certificado de los haberes percibidos por cada funcionario transferido en la Administración de procedencia y el certificado de lo que habían percibido durante el año 1996 ya como funcionarios de la Administración Autonómica. Después de efectuar simples operaciones aritméticas, comprobamos que varios funcionarios habían percibido, en computo global, menos retribuciones.

Expedientes: Q/221, y otras.

Ante esta Institución comparecieron funcionarios con niveles 8, 12, 13 y 14 provenientes del Ministerio de Asuntos Sociales, transferidos a la Junta de Castilla y León, y que fueron integrados en la Gerencia Territorial de Servicios Sociales de las distintas provincias de esta Comunidad, manifestando que el sueldo de estos niveles en la Junta es inferior al sueldo que venían percibiendo en la Administración Central y que, para compensar la diferencia, se había creado un Complemento Personal Transitorio y Absorbible (CPTA), y que la

aplicación del CPTA suponía una congelación salarial para futuras mejoras.

Esta Institución procedió a examinarla legislación aplicable (Ley 30/1994, de 2 de agosto, arts. 1.3, 12, 23 y 24; Ley Orgánica 4/1983, de 25 de febrero, del Estatuto de Autonomía de Castilla y León; Decreto Legislativo 1/1990, de 25 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Ordenación de la Función Pública de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, especialmente arts. 19 y 20 y D.A. Tercera; Ley 2/1995, de 6 de abril, por la que se crea la Gerencia de Servicios Sociales de Castilla y León; Reales Decretos 905/1995 y 906/1995, ambos de 2 de junio de 1995, sobre traspaso de funciones y servicios en materias encomendadas al Instituto Nacional de Servicios Sociales).

En primer lugar, esta Institución entiende que al referirse a que el sueldo es inferior, han querido decir que el computo global de retribuciones es menor.

Según sentencia del T.S. de 20 de abril de 1994, establecido un nuevo régimen de retribuciones, los conceptos retributivos del anterior quedan suprimidos y sustituidos por los del nuevo, a los que habrá de estarse exclusivamente, sin perjuicio del derecho a un complemento personal y transitorio que corresponde a quienes experimenten una disminución en el total de sus retribuciones anuales como consecuencia de la aplicación del nuevo.

Como tiene señalado reiteradamente la jurisprudencia, el respeto a los derechos adquiridos de los funcionarios transferidos a las Comunidades Autónomas se concreta, en el aspecto económico, en la imposibilidad de disminuir el importe global de sus retribuciones, lo cual se consigue, precisamente, con el complemento personal y transitorio, absorbible para futuros aumentos, que les ha sido asignado.

Al concebirse el complemento como absorbible por futuras mejoras, se evita la aplicación a los funcionarios procedentes de la Administración del Estado y transferidos a la Gerencia de Servicios Sociales de un sistema retributivo mixto, configurado con unas cuantías iguales a las derivadas de su antiguo estatuto aumentadas en otras equivalentes a las fijadas para los demás funcionarios de la Gerencia de Servicios Sociales. De no ser absorbible y mantenerse indefinidamente en su integridad el CPT (Complemento Personal Transitorio), como consecuencia de los sucesivos aumentos generales de retribuciones funcionariales, unos mismos puestos de trabajo vendrían a estar retribuidos de forma diferente según los ocuparan funcionarios de los Servicios integrados o funcionarios de otro origen.

Con arreglo a la argumentación anterior, la queja fue rechazada y así se hizo saber a los interesados.

Expediente Q/512/997. Se recibieron en esta Institución escritos de algunos de los funcionarios transferidos en virtud el Real Decreto 1898/1996, de 2 de agosto, sobre traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Comunidad de Castilla y León en materia de fraude y calidad agroalimentaria, publicado en el B.O.E. de 4 de septiembre. Manifestaban que por Decreto 266/1996, de 28 de noviembre, de la Consejería de Presidencia y Administración Territorial, por el que se aprobó la relación de puestos de trabajo relativa a la Consejería de Agricultura y Ganadería, se les había asignado como puesto de trabajo el de Inspector de Calidad, Grupo B y nivel 20 de complemento de destino, y que en la R.P.T. de todas las provincias de la Comunidad de Castilla y León aparecen Inspectores de Calidad con niveles de complemento de destino 22. Consideran los promoventes de la queja que no ha lugar a esa diferenciación, pues todos los Inspectores de Calidad desempeñan las mismas funciones.

Admitido a tramite el expediente, se solicitó información a la Dirección General de la Función Pública.

Del estudio del expediente y del informe emitido por la Administración, concluimos que no se desprende que el proceso de adjudicación de niveles a los funcionarios transferidos en virtud del Real Decreto 1898/1996, de 2 de agosto, sobre traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Comunidad de Castilla y León en materia de fraudes y calidad agroalimentaria, no se haya desenvuelto de forma ajustada a lo establecido en la normativa vigente en materia de personal transferido a las Comunidades Autónomas y contenida básicamente en los preceptos ya citados al referirnos a los expedientes **Q/364/97** y **Q/1365/97**.

Pues bien, el R.D. 1898/1996 transfiere a la Delegación Territorial de Castilla y León en León a cuatro funcionarios en puestos de Inspector de Calidad, tres de ellos con nivel 20 de complemento de destino y uno con nivel 22.

El citado Real Decreto dispone que el personal adscrito a los servicios traspasados pasará a depender de la Comunidad de Castilla y León en los términos legalmente previstos en el Estatuto de Autonomía y demás normas en cada caso aplicables y en las mismas circunstancias que se especifican en sus expedientes de personal.

Según se desprende de la documentación aportada al expediente, los comparecientes fueron integrados en la plantilla de la Consejería de Agricultura y Ganadería con el mismo estatus que tenían en la Administración del Estado, es decir: como Inspectores de Calidad, Grupo B, nivel 20.

Como tiene señalado reiteradamente la jurisprudencia, el respeto a los derechos adquiridos de los funcionarios transferidos a las

Comunidades Autónomas se concreta, en el aspecto económico, a la imposibilidad de disminuir el importe global de sus retribuciones.

A este respecto, debe tenerse en cuenta que las Relaciones de Puestos de Trabajo 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, los puestos de trabajo han de venir reflejados en las correspondientes RPT teniendo en cuenta que, aunque éstos estén adscritos al mismo grupo de clasificación, pueden tener asignados niveles distintos.

En efecto, la Administración de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, actuando en el ejercicio legítimo de sus facultades de autoorganización y elaborando las Relaciones de Puestos de Trabajo, no ha infringido ninguna de las disposiciones enumeradas anteriormente, ya que ha respetado el Grupo del Cuerpo de procedencia, así como los derechos económicos inherentes al grado personal que tenían reconocido.

Por todo lo anteriormente expuesto se comunicó a todos los interesados que esta Institución no apreciaba actuación irregular.

Comparecieron también funcionarios procedentes de las Cámaras Agrarias, que fueron transferidos a esa Comunidad Autónoma, junto con la gestión de sus funciones y servicios, en virtud del Real Decreto 1895/96, de 2 de Agosto, y que han originado los expediente números **Q/3171, Q/3178, Q/3206, Q/3207, Q/3224, Q/3227, Q/3241/96 y 91/97** . En los escritos presentados muestran su disconformidad con la lentitud con que la Administración Autónoma

está procediendo a la elaboración, concreción y formalización del proceso de transferencias que les afecta.

Los comparecientes manifestaban que ello les ha originado retraso en el pago de las retribuciones y una discriminación no permitida por el ordenamiento jurídico, al recibir retribuciones inferiores que las percibidas por el resto de funcionarios que prestaban sus servicios con anterioridad para la Administración de la Junta de Castilla y León, realizando todos igual jornada y prestando todos ellos las mismas funciones dentro de las correspondientes categorías.

Los funcionarios de las distintas provincias que componen la Comunidad Autónoma efectuaron reclamaciones por estos motivos entre el 29 de noviembre y el 20 de diciembre, dirigidas a los Secretarios Generales de las Consejerías de Agricultura y Ganadería y de Presidencia y Administración Territorial, solicitando la culminación del proceso de transferencias y la equiparación salarial, sin que hayan obtenido contestación alguna.

Admitidas las quejas a trámite se solicitaron informes al Secretario General de la Consejería de Agricultura y Ganadería y a la Directora General de la Función Pública.

Por el Secretario General de la Consejería de Agricultura y Ganadería, se efectuaron las siguientes consideraciones:

"PRIMERO-. Por Real Decreto 1985/1996 de 2 de agosto fueron traspasadas las funciones y servicios de la Administración del Estado a la Comunidad de Castilla y León en materia de Cámaras Agrarias. Asimismo, se traspasa al personal adscrito a los servicios cuya gestión ejercerá la Comunidad.

SEGUNDO-. En cuanto a la integración de los funcionarios transferidos en los Cuerpos y Escalas de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, de acuerdo con lo dispuesto en el apartado cuarto de la Disposición Adicional Tercera del Decreto Legislativo 1/1990, de 25 de octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Ordenación de la Función Pública de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, corresponde a la Consejería de Presidencia y Administración Territorial realizar las clasificaciones pertinentes y aprobar las relaciones del personal funcionario que se integre en los Cuerpos o Escalas de la Administración de la Comunidad de Castilla y León.

No obstante lo anterior, esta Secretaría General tiene constancia de que la Dirección General de la Función Pública está instruyendo el expediente de integración del personal transferido, puesto que en el mes de enero le fueron facilitados desde este Centro Directivo los datos que se consideraron sustanciales con este objeto.

TERCERO-. Respecto a la Relación de Puestos de Trabajo en la que deberá incluirse al personal transferido, ha de tenerse en cuenta que el art. 8º de la Ley 1/1995, de 6 de abril, de Cámaras Agrarias de Castilla y León, prevé la posibilidad de que cada Cámara Agraria Provincial pueda establecer servicios administrativos en otros municipios distintos de la capital de la provincia cuando el desarrollo de sus funciones lo requiera.

Finalmente, en relación con la homologación de las retribuciones del personal transferido con el resto de funcionarios de la Junta de Castilla y León, señalar que les es de aplicación lo previsto 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".

Por la Dirección General de la Función Pública, a su vez, se puso de manifiesto que se solicitó el parecer de la Consejería de Agricultura y Ganadería y ésta comunicó que ya había enviado a esta Institución un informe en relación con el tema, a cuyo contenido material se remitía, significando que una vez se culminara el procedimiento de selección así se nos haría saber.

Al momento de dictarse la correspondiente resolución no se había recibido comunicación alguna por lo que hay que concluir que el proceso no había finalizado.

La lectura de ambos informes venía a confirmar la existencia de los motivos denunciados, así como la falta de respuesta o contestación a la petición formulada por los interesados en 1996.

Se observaba, asimismo, que había transcurrido un período de tiempo excesivamente largo desde el 2 de agosto de 1996 y 4 de septiembre de 1996, fechas en las que respectivamente se publican en el BOE y en el BOCyL los Decretos de transferencias, y el 2 de julio de 1997, fecha en la que se publica la Orden de la Consejería de Presidencia y Administración Territorial por la que se aprueba la relación de personal transferido a la Comunidad de Castilla y León en materia, entre otras, de Cámaras Agrarias y se integra en los Cuerpos y Escalas de esta Administración.

Por otra parte, de los informes remitidos, no se vislumbraba siquiera que dicho proceso avanzara, de manera apropiada para alcanzar la solución definitiva y, lo que es más grave, no se buscaban ni se aplicaban soluciones transitorias que pudieran paliar las consecuencias de la deficiente actuación de las autoridades administrativas.

En otros procesos de transferencias, una vez publicados los correspondientes actos administrativos por los que se integra a los funcionarios en los diferentes cuerpos y escalas, se han efectuado equiparaciones de retribuciones y/o salarios, abonando los atrasos adeudados y, en su caso, se ha efectuado a partir de ese momento una equiparación total de las retribuciones entre los funcionarios transferidos y los que prestaban servicios en la Administración Autonómica con anterioridad.

Sin embargo, en el presente caso, sólo se les había abonado en concepto de productividad las cantidades correspondientes a los meses de enero a junio de 1997, juntamente con la nómina de junio, y a partir de dicho momento no habían percibido cantidad alguna por tal concepto.

Al supuesto sometido a nuestra consideración le es aplicable la siguiente normativa:

- * La Disposición Transitoria Tercera de nuestro Estatuto de Autonomía, que al efecto establece que la transferencia de servicios operará de pleno derecho la subrogación de la Comunidad Autónoma en las relaciones jurídicas referidas a dicho Servicio y que los funcionarios adscritos a servicios de titularidad estatal o a otras instituciones públicas pasarán a depender de la Comunidad Autónoma.

- * El art. 25 de la Ley 12/83, del proceso autonómico, que dispone asimismo la integración como funcionarios propios de la Comunidad Autónoma, dependiendo de ésta orgánica y funcionalmente y asumiendo todas las obligaciones.

- * El art. 12 de la Ley de Medidas para la Reforma de la Función Pública (Ley 30/84), que tiene carácter básico cuando dice: "Los funcionarios transferidos a las Comunidades Autónomas se integran

plenamente en la organización de la Función Pública de las mismas (...) *y se garantiza la igualdad* entre todos los funcionarios propios de la Comunidad Autónoma, con independencia de su Administración de procedencia".

* El art. 1 del Real Decreto 2545/80, de similar contenido.

En esta misma línea argumental, se destaca que el Real Decreto de Transferencia número 1895/96 de 2 de agosto, en su art. 2 establece: "En consecuencia, quedan traspasados a la Comunidad de Castilla y León las funciones y servicios así como los medios personales...", y en su respectivo artículo se fija el momento a partir del cual dicha transferencia tendrá efectividad: a partir del día indicado en el acuerdo de la mencionada Comisión Mixta de Transferencias, que lo fija para el día 1 de septiembre de 1996.

Los preceptos citados no permiten afirmar que los funcionarios transferidos, en virtud del Real Decreto citado, son funcionarios de esa Comunidad Autónoma desde la fecha en que dicha transferencia se produjo (1 de septiembre de 1996).

Otra conclusión llevaría al absurdo de que en el lapso de tiempo que la Administración Autonómica tardase en dictar los actos administrativos correspondientes, dichos funcionarios, que ya han pasado a depender de ella, no serían funcionarios de nadie, si bien están percibiendo sus emolumentos a cargo de la Comunidad Autónoma.

Por otra parte, el art. 2 del Texto Refundido de las Disposiciones Legales vigentes en materia de Función Pública de la Administración de Castilla y León, Decreto-Legislativo 1/1990, establece: "El ámbito de aplicación de esta Ley se extiende a todo el personal al servicio de la Administración de Castilla y León y de los

organismos dependientes de la misma que perciban sus retribuciones con cargo a las correspondientes consignaciones presupuestarias", y esto no ha sido ni siquiera cuestionado.

Asimismo, el art. 4º de la citada norma establece que son funcionarios quienes, en virtud de nombramiento legal, se hayan incorporado con carácter permanente a la Administración de la Comunidad de Castilla y León.

Que para ello sea necesario que se lleven a cabo actos instrumentales tendentes a conseguir la formalización de esa integración -pero en los que no es posible actividad alguna por parte de los afectados, sino que son totalmente unilaterales-, en nada modifica la relación jurídica preexistente, y ello ha de determinar que dichos actos retrotraigan sus efectos al momento en que dicha transferencia efectivamente se produjo

A este respecto hay que señalar que el art. 2 del Decreto 39/90 de 15 de marzo, hoy derogado, señalaba, en relación al momento efectivo de la integración, que para los funcionarios que se incorporen a esta Administración con posterioridad a la entrada en vigor de la Ley 7/85, ésta será el de la fecha de su toma de posesión. Sin embargo, la norma que lo sustituye, al establecer dos momentos distintos para la producción de efectos (uno, administrativos, desde la fecha de efectividad de los Reales Decretos de Transferencia, dos, económicos, en su caso, desde el acto de la integración), se está apartando del mandato legal contenido en norma jerárquicamente superior -Ley 30/84, art. 12- que dispone que se integran plenamente, integración que determina su situación de servicio activo en la Función Pública de la Comunidad Autónoma, como señala el apartado 2 de este artículo. Por tanto, el día inicial de la integración no puede ser otro que el día de la incorporación a la Comunidad Autónoma, que supone, asimismo, el

cese del funcionario en su Administración de origen, en la que queda en situación administrativa especial de servicio en Comunidades Autónomas, y su toma de posesión en la Comunidad Autónoma.

No obstante, la Orden de la Consejería de Presidencia y Administración Territorial de 29 de junio de 1997 obvia todo pronunciamiento sobre los efectos económicos de la integración y únicamente establece que los efectos administrativos se producirán desde la fecha de efectividad de los Reales Decretos 1895, 1898 y 1899/1996, de 2 de agosto, esto es, desde el 1 de septiembre de 1996, por lo que hay que concluir, en aplicación de las disposiciones generales y básicas de rango superior antes citadas, que desde dicho momento, 1 de septiembre de 1996, ha de desplegar sus efectos económicos dicho acto administrativo. No hay que olvidar que el art. 12 de la Ley 30/84 tiene carácter básico y es aplicable a todas las administraciones y su no aplicación supondría infracción del ordenamiento jurídico que esa Administración debe evitar en la emisión del acto administrativo.

Por ello, debe permitirse que el acto administrativo despliegue todos sus efectos y, consecuentemente, otorgarle los efectos retroactivos necesarios, por cuanto se dan los requisitos que establece el art. 57 de la Ley 30/92 para que dicha retroacción se produzca: se trata de un acto favorable a los interesados; los supuestos de hecho necesarios existían ya en la fecha a la que se retrotraiga la eficacia del acto y ésta no lesiona derechos o intereses legítimos de otras personas y, a mayor abundamiento, evita el incumplimiento de normas legales y la discriminación entre unos funcionarios y otros, finalidad que ha pretendido en todo momento la legislación en materia de transferencias.

En este punto, conviene hacer especial referencia al complemento de productividad previsto en el art. 58.3 c) de la Ley de

Ordenación de la Función Pública en el sentido de que, si bien es cierto que corresponde al Consejero su reconocimiento y determinar la cuantía individual que percibe en su caso cada funcionario, no es menos cierto que en la realidad todos los funcionarios de la Comunidad Autónoma perciben tal complemento sin que suponga una retribución de especial rendimiento, actividad extraordinaria, interés o iniciativa en el desempeño de su puesto, y su cuantía viene fijada en los sucesivos Decretos de retribuciones de cada año, en función del grupo de pertenencia de cada funcionario, pues la misma se establece sobre una base media de productividad.

Como quiera que es sólo la actividad de la Administración la que puede desplegar esos efectos, no es ajustado a derecho que la tardanza de ésta en el ejercicio de sus propias obligaciones sea soportada por sus trabajadores. Según se desprende de lo informado por esa Administración, no se ha elaborado aún ni la estructura, ni las RR.PP.TT de las Cámaras Agrarias, por lo que se insta, desde esta Institución, para que se agilicen al máximo los trámites, y una vez elaboradas, se produzcan asignaciones provisionales al objeto de no perjudicar más aún a los funcionarios que están prestando sus servicios desde el mes de septiembre de 1996 para esta Comunidad.

Así mismo, hay que dejar constancia de la Doctrina Jurisprudencial existente al efecto, que avala esta postura; así la Sentencia de 15 de Marzo de 1991 de la Sala Tercera del Tribunal Supremo, en su fundamento cuarto dice: *La discriminación retributiva de los funcionarios procedentes de la Administración del Estado, transferidos a las Comunidades Autónomas, en relación con lo percibido por los funcionarios que en dicha Comunidad prestan sus servicios, como propios de ésta última, carece totalmente de justificación, y es vulneradora del art. 14 de la Constitución.* Este criterio ha sido plasmado en la Sentencia de la Sala Especial de

Revisión de este Tribunal de 15 de Diciembre de 1986 y ha sido seguido en sentencias posteriores, como la de 3 de Marzo de 1990. Ésta reconoce el derecho a los funcionarios recurrentes, todos ellos transferidos desde la Administración del Estado a la Comunidad Autónoma, a que, una vez integrados, se les apliquen las mismas retribuciones que perciben los funcionarios propios de dicha Comunidad con efectos desde el momento en que se produjo la transferencia. Utiliza como argumentación y apoyo el refuerzo indiscutible que ofrece el art. 12 de la Ley 30/84 al prescribir con alcance o eficacia general -dado su carácter básico, en virtud de la competencia exclusiva que el art. 149.1.18 de la Constitución otorga al Estado sobre el régimen estatutario de los funcionarios-, la integración plena de los funcionarios transferidos en la organización de la Función Pública de las Comunidades Autónomas y al garantizar el número 3º del mismo la igualdad entre todos los funcionarios, con independencia de la Administración de la que procedan.

Por último, hay que dejar constancia de que no es adecuada la aplicación de lo que dispone la Disposición Adicional Cuarta de la Ley 9/96, de Presupuestos, en lo que se refiere a cantidades del año 1996 que se reclaman, por cuanto son anteriores a la entrada en vigor de esta norma, siendo de destacar la incompleta redacción de la misma, pues no contempla el supuesto que aquí nos ocupa -funcionarios transferidos que perciben menores retribuciones que los propios de la Comunidad-.

En lo que se refiere a las cantidades de 1997, a la que sí les afecta lo dispuesto en dicha Adicional, hay que tener en cuenta el punto 3 de la misma y que establece que la relación del personal transferido, recogida en los Reales Decretos correspondientes, será documento equivalente a la Relación de Puestos de Trabajo a efectos de su provisión e inclusión en nómina hasta tanto se apruebe la relación de puestos definitivamente.

A la vista de todo lo expuesto, se formuló a la Secretaría General de la Consejería de Agricultura y Ganadería y a la Dirección General de la Función Pública la siguiente Sugerencia:

"1º.- Que se concluya la formalización del proceso de integración de los distintos colectivos de funcionarios transferidos a esa Comunidad Autónoma, a través del Real Decreto número 1895/96 en el plazo más breve posible, dictando las disposiciones y actos administrativos precisos tendentes a la elaboración de la estructura de los órganos administrativos y las relaciones de puestos de trabajo, asignando provisionalmente dichos puestos a los funcionarios y trabajadores que ya vienen desempeñándolos, sin solución de continuidad, desde que se produjo la transferencia, dando a los actos administrativos eficacia retroactiva al momento de dicha transferencia, y adecuando así la actividad administrativa al conjunto del ordenamiento jurídico.

2.- Que se adapte el contenido del art. 2 del Decreto 285/94 a lo dispuesto en la Disposición Transitoria Tercera del Estatuto de Autonomía de Castilla y León y en el art. 12 de la Ley 30/84, por ser ambas normas de rango superior y esta última de carácter básico, en virtud de la competencia exclusiva que el art. 149.1.18 de la Constitución otorga al Estado para regular el régimen estatutario de los funcionarios, por cuanto éste infringe el principio de jerarquía normativa."

La Consejería de Agricultura y Ganadería contestó a la Sugerencia mediante escrito en el se hace constar lo siguiente:

"En relación con la primera sugerencia formulada, me es grato comunicarle que el proceso de integración de los funcionarios transferidos a través del Real Decreto 1895/96 ha culminado con la publicación del Decreto 26/1998, de 19 de Febrero, por el que se

modifica la relación de puestos de trabajo del personal funcionario de la Consejería de Agricultura y Ganadería, adaptando así la R.P.T. existente a las necesidades surgidas con el traspaso de los funcionarios transferidos provenientes de Cámaras Locales. Este Decreto establece su entrada en vigor el día 21 de Febrero de 1998.

Asimismo, el personal transferido ha sido asignado en las mismas circunstancias en las que vino transferido, a los nuevos puestos creados mediante el Decreto 26/1998, por el que se modifica la relación de puestos de trabajo del personal funcionario de la Consejería de Agricultura y Ganadería.

En segundo lugar, y en relación con la segunda sugerencia formulada, esta Secretaría General no puede asumirla puesto que la modificación pretendida afecta a una norma con rango de Decreto, en este caso el Decreto 285/1994, de 15 de Diciembre, que regula la integración de los funcionarios transferidos a la Comunidad de Castilla y León en los Cuerpos y Escalas de la Administración, y solo puede llevarse a cabo por la Junta de Castilla y León, de acuerdo con lo dispuesto en la Ley del Gobierno y de la Administración de Castilla y León, y excede por tanto del ámbito competencial de este Centro Directivo".

La Dirección General de la Función Pública no ha remitido a la fecha de cierre del presente informe contestación alguna.

En la queja **Q/197/97**, su presentador ponía de manifiesto su discrepancia con el puesto de trabajo que le había sido asignado con motivo de la aprobación de la Relación de Puestos de Trabajo de la Consejería de Industria, Comercio y Turismo, efectuada por el Decreto 269/96, ya que entendía que al no respetarle el Puesto de Trabajo de Jefe de Sección, nivel 22, que desempeñaba, y con el que fue transferido desde la Administración Central, así como por la falta de

complemento específico en el nuevo puesto asignado, se producía una vulneración de la normativa aplicable y un grave perjuicio.

Examinados en profundidad los hechos denunciados y la normativa aplicable, se estimó que ni el proceso de adjudicación de puestos de trabajo ni la elaboración de la RPT se habían producido de manera contraria a lo establecido en la normativa vigente en materia de personal transferido a las Comunidades Autónomas y contenida básicamente en los preceptos que a continuación se indican:

A) La Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública, que en su art. 1.3 establece las bases del régimen estatutario de los funcionarios públicos, dictadas al amparo del art. 149.1.18º. de la Constitución, y en consecuencia aplicables al personal de todas las Administraciones Públicas.

Conforme al art. 1.3 citado, es de aplicación el art. 12, de carácter básico, cuyo contenido es el siguiente:

"Regulación de la situación de los funcionarios transferidos.

1. Los funcionarios transferidos a las Comunidades Autónomas se integran plenamente en la organización de la Función Pública de las mismas.

Las Comunidades Autónomas, al proceder a esta integración de los funcionarios transferidos como funcionarios propios, respetarán el grupo del Cuerpo o Escala de procedencia, así como los derechos económicos inherentes al grado personal que tuviesen reconocido.

Se garantiza la igualdad entre todos los funcionarios propios de las Comunidades Autónomas, con independencia de su Administración de procedencia..."

Con el mismo carácter básico el art. 23 de la misma Ley dispone:

"Conceptos Retributivos: 1.- Las retribuciones del funcionarios son básicas y complementarias.

2. Son retribuciones básicas:

a) El sueldo, que corresponde al índice de proporcionalidad asignado a cada uno de los grupos en que se organizan los Cuerpos y Escalas , Clases o Categorías.

b) Los trienios, consistentes en una cantidad igual para cada grupo, por cada tres años de servicios en el Cuerpo o Escala, Clase o Categoría.

c) Las pagas extraordinarias, que serán de dos al año por un importe mínimo cada una de ellas de una mensualidad del sueldo y trienios, se devengarán los meses de junio y diciembre.

3. Son retribuciones complementarias:

a) El complemento de destino correspondiente al nivel del puesto que se desempeñe.

b) El complemento específico.

c) El complemento de productividad.

d) Las gratificaciones por servicios extraordinarios,..."

También, el art. 24 de la Ley 30/1984, que es básico:

"Las cuantías de las retribuciones básicas serán iguales en todas las Administraciones Públicas para cada uno de los grupos en

que se clasifican los Cuerpos, Escalas, Categorías o Clases de funcionarios...".

B) Ley Orgánica 4/1983, de 25 de febrero, del Estatuto de Autonomía de Castilla y León, Disposición Transitoria Tercera, nº 4. que establece:

"4. Los funcionarios adscritos a servicios de titularidad estatal o a otras instituciones públicas que resulten afectadas por los traspasos, pasarán a depender de la Comunidad, siéndoles respetados todos los derechos de cualquier orden y naturaleza que les correspondan en el momento del traspaso, incluso el de participar en los concursos de traslado que convoque el Estado en igualdad de condiciones con los restantes funcionarios."

C) Decreto Legislativo 1/1990, de 25 de noviembre, por el que aprueba el Texto Refundido de la Ley de Ordenación de la Función Pública de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, especialmente ajustándose a lo dispuesto en lo previsto en los arts. 19 y 20 y, concretamente, en la Disposición Adicional Tercera en lo concerniente a la integración en los distintos Cuerpos y Escalas y a lo dispuesto en Título V -De las Retribuciones- en concordancia con el art. 24 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, antes citada.

Asimismo, debe citarse el criterio jurisprudencial unánime que al respecto existe, y según el cual el respeto a los derechos adquiridos de los funcionarios transferidos a las Comunidades Autónomas se concreta, en el aspecto económico, en la imposibilidad de disminuir el importe global de sus retribuciones.

También se estimó preciso informarle de que el complemento específico está destinado a retribuir las condiciones particulares de algunos puestos de trabajo en atención a su especial dificultad técnica,

dedicación, responsabilidad, peligrosidad o penosidad, sin que pueda asignarse más de un complemento específico a cada puesto de trabajo.

Por ello, en aplicación de dichos conceptos, la determinación de la cuantía del complemento específico, cuando corresponde, es una decisión discrecional de la Administración. Este concepto retributivo se indica en las Relaciones de Puestos de Trabajo y, como es lógico, no tiene por qué ser el mismo para todos los puestos del mismo nivel y menos aún para todos los asignados a un mismo cuerpo, escala o grupo de titulación.

Por otra parte, debe tenerse en cuenta que las Relaciones de Puestos de Trabajo 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.

Las RPT no son ni pueden ser un documento estático, sino flexible y adaptable a las circunstancias cambiantes. Además, y de acuerdo con lo que dispone el art. 15.3 de la Ley de Medidas para la Reforma de la Función Pública, las Relaciones de Puestos de Trabajo serán públicas y 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 (STC 55/1995).

Por ello, en este supuesto, se ha considerado que la Administración de la Comunidad Autónoma de Castilla y León ha actuado en el ejercicio legítimo de sus facultades de auto-organización, elaborando las Relaciones de Puestos de Trabajo, y no ha infringido ninguna de las disposiciones enumeradas anteriormente, ya que por la misma se ha respetado el Grupo del Cuerpo de procedencia, así como los derechos económicos inherentes al grado personal que tenían reconocido.

Por todo ello, se rechazó la procedencia de la queja y se acordó, en consecuencia, el archivo del expediente.

De similar contenido y respuesta fueron son los expedientes **Q/289/98 y Q/291/97.**

-Complemento de productividad.

Relativas a temas económicos fueron también las quejas **Q/198/97, Q/288/97 y Q/290/97** en las que sus presentadores ponían de manifiesto su discrepancia con la Orden de la Consejería de Industria, Comercio y Turismo de 17 de septiembre de 1996, por la que se fijaba la cuantía individual del Complemento de Productividad para dicho mes, así como frente a la Resolución de la Consejería que resolvía el Recurso por ellos formulado contra dicha Orden, ya que estimaban que, bajo tal denominación, se había incluido y absorbido el complemento específico, factor A, o en su caso la cantidad que por complemento específico venían percibiendo desde 1992. Acompañaban a su escrito de queja, las nóminas correspondientes a los meses de septiembre, octubre y noviembre de 1996.

Pues bien, del análisis de estas no se observó que hubieran dejado de percibir la cantidad que en concepto de complemento específico venían percibiendo en su Administración de origen, ni que se hubiese producido modificación en su estructura salarial, ni en consecuencia, tampoco se observó la compensación de factores a que se referían en sus escritos.

Por ello, se les informó que los distintos factores que pueden retribuirse a través del complemento específico han de figurar en la R.P.T., siendo en otro caso inexistentes y, por lo tanto, improcedente su reclamación.

Las RR.PP.TT. fueron aprobadas mediante el Decreto 269/96, de 5 de diciembre, y éste, como disposición administrativa de carácter general, es susceptible de ser revisado ante los tribunales de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, al igual que ocurre con la Resolución del Consejero de Industria, Comercio y Turismo de 17 de septiembre de 1996, por la que se determinó la cuantía individual del complemento del personal no laboral transferido, en concepto de productividad.

Así mismo, se consideró conveniente recordar lo que el art. 58 del Decreto Legislativo 1/1990, de 25 de octubre, establece:

"El complemento específico retribuirá las condiciones singulares de algunos puestos de trabajo en atención a su especial dificultad técnica, dedicación, responsabilidad, incompatibilidad, peligrosidad o penosidad. En ningún caso podrá asignarse más de un complemento específico a cada puesto de trabajo, pero su cuantía podrá señalarse en función de los diversos factores que concurran en un puesto. Figurará determinado en la relación de puestos de trabajo.

c) El complemento de productividad, que retribuirá el especial rendimiento, la actividad extraordinaria y el interés o iniciativa con que el funcionario desempeñe su trabajo. Su cuantía global se fijará en cada programa y órgano administrativo mediante un porcentaje sobre los costes totales de personal, determinado en la Ley de Presupuestos.

Corresponde al respectivo Consejero, como responsable de la gestión de cada programa de gasto, determinar, dentro de las correspondientes dotaciones presupuestarias y conforme a la normativa establecida en la Ley de Presupuestos, la cuantía individual que corresponda, en su caso, a cada funcionario. Su percepción no implica derecho alguno a su mantenimiento".

En definitiva, la Orden de 17 de septiembre de 1996, por la que se reconocen las cuantías individuales de productividad que en ella se especifican, no pretendía suponer una modificación de la estructura y conceptos salariales de cada uno de los funcionarios, sino que, mediante la misma, simplemente se venían a igualar las retribuciones del personal recientemente transferido con las que percibía el personal propio y/o transferido con anterioridad, y ello en tanto se producía su integración y homologación y se aprobaban las nuevas Relaciones de Puestos de Trabajo y estructura de la Consejería, evitando la discriminación retributiva que hasta el momento existía y que de acuerdo con reiterada doctrina jurisprudencial suponía vulneración del art. 14 de nuestra Constitución, con respeto, en todo caso, del importe global de retribuciones de cada funcionario transferido, e incluso incrementándolas en otros muchos en relación con lo que venían percibiendo en su Administración de origen.

Por todo ello, se concluyó que no se apreciaba la existencia de indicios de actuación irregular imputable a la autoridad competente que debiera ser investigada, ya que no se desprendía vulneración de los derechos fundamentales de los ciudadanos, cuya defensa tenemos encomendada.

Se trataba de una cuestión de discrepancia jurídica con la decisión adoptada en su momento por la Administración actuante y cuya solución debe buscarse por los cauces ordinarios y generales de defensa de los derechos que se estima han sido vulnerados y ello dentro del marco general que cualquier ciudadano tiene para impugnar las resoluciones o actos administrativos con los que no esté conforme, bien por entender que son otros los preceptos aplicables, bien por considerar que debe ser otra la interpretación de la norma en cuestión, no pudiendo ser la actuación del Procurador del Común una nueva

instancia revisora, a través de la cual se pretenda obtener la modificación de actos o resoluciones dictadas.

A tal efecto, también se les indicaba que, para el ejercicio de sus derechos, podían comparecer por sí mismas ante la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, de acuerdo con lo que dispone el art. 33 de la Ley reguladora de esta Jurisdicción.

Por todo ello se procedió a rechazar la procedencia de las quejas y al archivo de los expedientes.

-Falta de convocatoria de Concursos de Traslados y Pruebas Selectivas de acceso a la Función Pública.

Citaremos los expedientes **Q/1033/97** y **Q/748/96** por ser los más representativos.

El núcleo fundamental de las quejas viene constituido por la prolongada falta de convocatorias para el acceso a la función pública de Titulados Superiores -Médicos y Veterinarios- así como de concursos de traslados destinados a los funcionarios pertenecientes a la Escala sanitaria con las mismas titulaciones.

Admitidas a trámite, por reunir los requisitos para ello, se procedió a solicitar la oportuna información a la Dirección General de la Función Pública de la Junta de Castilla y León.

De la información remitida a esta Institución resulta destacable lo siguiente:

- En el informe emitido con fecha 26 de junio, la Dirección General de la Función Pública manifiesta que: *"No se ha producido la referida convocatoria de oposiciones en la medida que, desde la convocatoria conjunta de pruebas de acceso a los distintos cuerpos*

sanitarios realizada por Orden de 4 de Enero de 1994 de la Consejería de Presidencia y Administración Territorial, pendiente de una cuestión de inconstitucionalidad, no se ha llevado a cabo prueba selectiva alguna en los referidos cuerpos. Una elemental norma de prudencia, dado el volumen de plazas y aspirantes afectados por el procedimiento pendiente de pronunciamiento constitucional, ha llevado a la Administración a intentar, en la medida de lo posible, no realizar alteraciones notorias en la situación del personal sanitario a su servicio hasta tanto no se decida en un sentido o en otro el destino definitivo del procedimiento paralizado, razón por la cual se encuentra suspendida tanto la convocatoria de pruebas selectivas como de procedimientos concursales".

La citada Orden de la Consejería de Presidencia y Administración Territorial, de 4 de enero de 1994, por la que se convoca el proceso selectivo para ingreso en las escalas sanitarias de los Cuerpos Facultativos Superior, Titulado Universitario de Primer Ciclo, Ayudante Facultativo y Auxiliar Facultativo de la Administración de Castilla y León, trae su causa de la Disposición Transitoria Cuarta de la Ley 1/1993, de 6 de abril, de Ordenación del Sistema Sanitario de Castilla y León, que establece lo siguiente:

"1. Con carácter excepcional, transitorio y por una sola vez, el acceso a la condición de funcionario de las distintas Escalas Sanitarias de los Cuerpos a que se refiere el art. 20.3 de la Ley de la Función Pública de Castilla y León se efectuará mediante el procedimiento de concurso. (...).

2. La Junta de Castilla y León, a través de la Consejería de Presidencia y Administración Territorial, realizará las convocatorias correspondientes conforme a las distintas titulaciones, especialidades u otros requisitos exigibles para el desempeño de las funciones

propias de las mismas, no pudiendo ofertarse en cada proceso selectivo más que el número total de plazas no cubiertas por funcionarios al día de la fecha de entrada en vigor de la presente Ley.

3. Asimismo, tras la entrada en vigor de esta Ley el personal que supere el proceso selectivo señalado en los apartados anteriores accederá a la condición de funcionario en situación de destino provisional con obligación de concursar en los procesos de provisión de puestos de trabajo que a tal efecto se convoquen. En el supuesto de que la Resolución de los Concursos a que se refiere el apartado 1 de esta Disposición fuera anterior o simultánea a las correspondientes convocatorias de concurso de traslados para personal funcionario de carrera que necesariamente deberán producirse tras la entrada en vigor de esta Ley, el personal de nuevo ingreso deberá participar forzosamente en aquéllas, en cuya Resolución tendrá preferencia absoluta el personal funcionario de carrera en activo a la entrada en vigor de esta Ley."

A tales extremos resultan aplicables las siguientes consideraciones jurídicas:

- Consta en el expediente el Auto N° 114, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León por el que se suspende la ejecución de los actos administrativos que impugna el recurso n° 95/94, interpuesto contra la citada Orden de 4 de enero de 1994. En el curso de este proceso, la Sala promovió cuestión de inconstitucionalidad en relación con la Disposición Transitoria Cuarta de la Ley 1/1993, que fue admitida por providencia del Tribunal Constitucional publicada en el Boletín Oficial del Estado del 10 de diciembre de 1994, sin que tengamos noticia de la fase en que se encuentra su tramitación.

- La Ley 1/1990, de 25 de octubre, de Ordenación de la Función Pública de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, dispone en su art. 28 que las convocatorias para la provisión entre funcionarios de los puestos de trabajo vacantes se publicarán, al menos, una vez al año.

- En estrecha relación con el anterior artículo, y siempre dentro del Título IV de esta Ley, se encuentran los preceptos relativos a la Oferta de Empleo Público, cuyo Capítulo V "De la Selección del Personal", establece el sistema para realizarla. Así el art. 33.1. ordena que, publicada la Oferta de Empleo Público, se procederá en el primer trimestre de cada año y, en todo caso, dentro de los tres meses siguientes a la entrada en vigor de la Ley de Presupuestos de la Comunidad Autónoma, a efectuar las convocatorias de las correspondientes pruebas selectivas para el acceso a las plazas vacantes a proveer y hasta un 10 por 100 adicional en previsión de que en el intervalo que media hasta la resolución se produzcan nuevas vacantes, si bien esto último viene atemperado ahora con las disposiciones de las Leyes de Presupuestos sobre la tasa de reposición de efectivos.

Examinadas las Ofertas de Empleo Público de la Comunidad de Castilla y León desde el año 1994, son de resaltar los siguientes datos de interés en relación con las presentes actuaciones:

Decreto Núm. 152/1994, de 14 de julio, O.E.P. para 1994: 15 plazas para Licenciado en Veterinaria.; 43 plazas para Licenciado en Medicina.

Decreto Núm. 165/1995, de 8 de agosto, O.E.P. para 1995: 14 plazas para Licenciado en Veterinaria; 29 plazas para Licenciado en Medicina.

Decreto Núm. 92/1996, de 3 de abril, O.E.P. para 1996: 2 plazas para Médicos Especialistas; ninguna para Licenciados en Veterinaria.

Decreto Núm. 150/1997, de 17 de julio, O.E.P. para 1997: 6 plazas para Veterinarios Titulares; 10 plazas para Médicos.

La publicación de ofertas de empleo ponen de manifiesto dos cuestiones directamente relacionadas.

De un lado, 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, sin que finalmente se hayan llegado a celebrar.

De otro, 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 de lo dicho, nada impide que los puestos de trabajo que, al tiempo de entrada en vigor de la Ley 1/1993, 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 este sentido hay que recordar que la tan citada Disposición Transitoria Cuarta de dicha Ley no garantiza en modo alguno a los interinos que llegasen a superar el concurso de acceso previsto en aquélla el derecho a ocupar el mismo puesto de trabajo que viniesen

desempeñando con anterioridad -derecho que, como es sabido, no viene atribuido a los funcionarios interinos con carácter general-.

En consecuencia, la decisión del Tribunal Constitucional apreciando algún vicio en esta disposición, en nada vendría a afectar al normal desenvolvimiento del régimen de provisión de vacantes, mediante convocatorias de pruebas selectivas, así como a la celebración de concursos de traslados.

Sin embargo, los efectos y alcance que esa Administración pretende dar a la pendencia de la cuestión de inconstitucionalidad, resultan, a juicio de esta Institución, excesivos y perturbadores. Aun admitiendo que el planteamiento de dicha cuestión tuviera efectos suspensivos -que no los tiene, de acuerdo con el art. 163 CE, sin que esta Institución venga a poner en duda el acierto de no proseguir con la aplicación de la D.T. cuarta, hasta tanto no recaiga resolución sobre su ajuste a la Constitución-, no es menos cierto que ni el contenido de dicha D.T. ni la prudencia invocada por esa Consejería, sustentan la pretendida repercusión de la medida excepcional sometida a revisión constitucional sobre la gestión ordinaria de los recursos humanos, mediante la provisión de las vacantes producidas con posterioridad a la entrada en vigor de la Ley 1/93.

No hay que olvidar que, de acuerdo con la misma Ley, sólo la realidad existente a tal tiempo resulta relevante para la aplicación de las aludidas medidas excepcionales -haya sido posible o no su adopción-. Es perfectamente viable y ajustado a derecho convocar pruebas selectivas para la provisión de las vacantes producidas en años sucesivos, de acuerdo con las ofertas de empleo. Y desde luego, ninguna relación guardan dichas medidas con la celebración, en régimen de normalidad y con carácter ordinario, de concursos de traslados entre el personal funcionario de carrera, en los que se

ofrezcan los puestos de trabajo que vienen desempeñando los funcionarios interinos.

La situación que se analiza en el presente caso dista mucho de responder a las previsiones legales en las que han de encuadrarse las relaciones de las Administraciones públicas con el personal a su servicio. Antes al contrario, nos encontramos ante un prolongado bloqueo de las legítimas expectativas de quienes, bien aspiran a formar parte de la función pública autonómica como funcionarios de carrera, bien, perteneciendo a ella, ostentan un legítimo interés a su promoción profesional, o simplemente al cambio de puesto de trabajo, imposibles de lograr.

A ello hay que añadir que las circunstancias que, con carácter excepcional, ha pretendido remediar la Disposición Transitoria Cuarta de la Ley 1/1993, llevan camino de perpetuarse si se sigue acudiendo al nombramiento de personal interino, con un sistema de selección mucho más flexible, como paso previo que les sitúa en condiciones más ventajosas para el ingreso en la función pública, frente a quienes no cuentan con ningún tipo de servicios. El debilitamiento de la efectividad de los principios constitucionales de acceso a la función pública resulta notorio.

Por cuanto antecede, y en ejercicio de las competencias que atribuyen a esta Institución los arts. 1 y 19 de la Ley 2/1994, de 9 de marzo, del Procurador del Común de Castilla y León, se dirigió a la Consejería de Presidencia y Administración Territorial la siguiente Resolución:

"Efectuar a V.E. recomendación formal, a fin de que se reanuden las convocatorias de Concursos de Traslados a proveer por los funcionarios de carrera pertenecientes a 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 -Médicos y Veterinarios-."

Tal pronunciamiento se aceptó por la Administración afectada, con la matización siguiente: "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 V.E."

En el expediente **Q/530/96**, el presentador de la queja manifiesta la falta de resolución del Concurso de Méritos para la provisión de puestos de trabajo, reservada al personal funcionario, convocado por Orden de 8 de Mayo de 1995, publicada en el BOCyL de 17 de Mayo de 1995 y modificada por Orden publicada en el BOCyL de 5 de Junio de 1995.

Según establece el art. 25.4 de la Ley de Ordenación de la Función Pública y el art. 15 del Decreto 73/92, por el que se aprueba el Reglamento General de Provisión de Puestos de Trabajo adscritos a Funcionarios Públicos de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, "el plazo para la resolución del concurso será de un mes a partir del día siguiente en que finalice el de presentación de solicitudes, salvo que en la propia convocatoria, por su complejidad, se establezca otro plazo, que no será superior a dos meses".

Solicitado informe a la Consejería de Presidencia y Administración Territorial, de su contenido se desprende la exactitud de los hechos denunciados, sin que se facilite alegación o razón alguna tendente a justificar el extraordinario retraso con que se ha dictado el acto administrativo por el que se resuelve dicho concurso, lo que supone un grave incumplimiento de las disposiciones legales vigentes, además de chocar frontalmente con el principio constitucional de eficacia que debe presidir toda actuación administrativa.

Por ello se formuló el siguiente Recordatorio de Deberes Legales:

"El art. 25 del Real Decreto Legislativo 1/90, de 25 de octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Ordenación de la Función Pública de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, en su nº 4, último párrafo, establece que los concursos de traslados se resolverán en el plazo de un mes a partir de la fecha en que finalice el de presentación de solicitudes, o en el plazo que la propia convocatoria, por su complejidad, establezca, que no será superior a dos meses.

- El art. 15 del Decreto 73/92, de 22 de abril, por el que se aprueba el Reglamento General de Provisión de Puestos de Trabajo adscritos a Funcionarios Públicos de la Administración de la Comunidad de Castilla y León es de idéntico contenido.

Asimismo recomiendo a V.E. que se adopten las medidas oportunas para que los sucesivos concursos de traslados se resuelvan dentro de los plazos legalmente establecidos y que, si se estima necesario, se amplíe en la propia convocatoria el plazo en los términos que los preceptos antes señalados especifican."

Esta Resolución fue aceptada por la Consejería con fecha 1de abril de 1997.

Por similar motivo se dirigieron a esta Institución Funcionarios que prestan sus servicios para la Consejería de Agricultura y Ganadería, con escritos de queja que han quedado registrados con los números: **Q/824, 825, 842, 843, 844, 849, 850, 872, 876, 877, 878, 899, 900, 901, 929, 930, 1105, 1106, 1107, 1203, 1204, 1205, 1207, 1208, 1278, 1279, 1328, 1366, 1384, 1396, 1397, 1400, 1425, 1438, 1879/96.**

En este supuesto, ponían de manifiesto que había transcurrido más de un año desde que se efectuó la última convocatoria para la provisión de puestos de trabajo reservados a personal funcionario de los Grupos A y B, Cuerpo Facultativo Superior y Cuerpo Titulados Universitarios de Primer Ciclo, que se publicó en el B.O.C. y L. nº 55, de 21 de marzo de 1.995, lo que estimaban suponía una aplicación deficiente del Ordenamiento Jurídico de Castilla y León y en concreto del art. 28 del Decreto Legislativo 1/90, de 25 de octubre por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Ordenación de la Función Pública de la Administración de la Comunidad de Castilla y León.

Se solicitó informe sobre la referida cuestión a la Dirección General de la Función pública, solicitud que hubo de ser reiterada al haber transcurrido más de dos meses sin que fuera remitido.

En el informe remitido se alega, sustancialmente, que: *"Durante los años 1995 y 1996 se ha procedido a modificar la estructura orgánica de las distintas Consejerías, elaborando y negociando la modificación de las correspondientes relaciones de Puestos de trabajo del personal funcionario al servicio de esa Administración, razón por la que no ha sido posible realizar la convocatoria del citado concurso, y que una vez aprobadas las nuevas relaciones de puestos de trabajo por esa Dirección General de la Función Pública se han elaborado unas nuevas bases genéricas de convocatorias de concursos de traslados que se están procediendo a negociar con las Centrales Sindicales."*

Los hechos referidos ponen de manifiesto que se ha incumplido lo que al efecto establece el art. 28 de Decreto Legislativo 1/90, de 25 de octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Ordenación de la Función Pública de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, (en lo sucesivo L.O.F.P.C.y L.) que

dice: "Las convocatorias para la provisión entre funcionarios de los puestos de trabajo vacantes se publicarán, al menos, una vez al año, previamente a la oferta de empleo público y, en caso necesario, después de la misma".

Por otra parte, hay que destacar que el art. 24 de la citada norma reguladora de la Función Pública establece la obligatoriedad de las Consejerías de elaborar anualmente y remitir a la de Presidencia y Administración Territorial las Relaciones de Puestos de Trabajo permanentes de su estructura orgánica, actualizándose cuando las modificaciones habidas así lo exijan, por lo que el cumplimiento de lo que este precepto dispone no puede servir de excusa para incumplir otras obligaciones legalmente impuestas.

Hay que tener en cuenta que el primero de los preceptos señalados incluye una norma de carácter imperativo de contenido mínimo -convocatoria anual para provisión de vacantes y con anterioridad a la publicación de la oferta pública de empleo-, y otra comprensiva de la facultad que se otorga a la Administración que ésta ejecutará, si lo estima necesario, para el cumplimiento de los fines que tiene encomendados.

Mediante el Decreto de 3 de Abril de 1996, publicado en el Boletín Oficial de Castilla y León de 9 de abril de 1996, se aprueba la Oferta Pública de Empleo para 1996, en la que se incluyen 8 vacantes de Ingenieros Agrónomos del grupo A, Cuerpo Facultativo Superior, y 16 de Ingenieros Técnicos Agrícolas, Cuerpo de Titulados Universitarios del Primer Ciclo, Grupo B, lo que evidencia la existencia de puestos de trabajo vacantes y el incumplimiento además de otros preceptos que contienen obligaciones para la Administración y limitan, por tanto, su autonomía.

A este respecto, hay que tener en cuenta que el art. 30 de la Ley 1/90, dice: "Anualmente, las plazas vacantes que, incluidas en la relación de puestos de trabajo y dotadas presupuestariamente, no se hayan cubierto por los procedimientos señalados en los artículos anteriores, constituirán la oferta pública de empleo de la Administración Autónoma de Castilla y León."

Una eficaz ordenación y asignación de los recursos humanos exige la determinación de los puestos de trabajo vacantes cuya provisión resulta necesaria, de tal modo que mientras no se produzca la incorporación de los aspirantes seleccionados, no se producirá una gestión óptima de las distintas competencias que le correspondan y por ello la actuación administrativa se alejará de los principios que por mandato constitucional deben presidir la misma, lo cual, enlazado con los derechos de los funcionarios que prestan servicios para la Administración, determina la necesidad de que se oferten dichos puestos de trabajo a los funcionarios que tengan una vinculación previa con la administración y las vacantes que resulten de las acomodaciones efectuadas son las que deberán ofertarse a los nuevos funcionarios procedentes de la superación del proceso selectivo.

Toda esta actividad de la administración dirigida a un óptimo y adecuado aprovechamiento de los recursos humanos ha de llevarse a cabo en una dimensión temporal concreta, que el legislador ha hecho coincidir con el principio de anualidad en la de aprobación y ejecución de los Presupuestos Generales.

Así lo pone de manifiesto todo el articulado de la L.O.F.P.C. y L., en especial los arts. 25 a 29 y 30 a 32, por lo que cabe concluir que los concursos de traslados se encuentran supeditados a las necesidades de personal, cuya cobertura se fija en cada ejercicio presupuestario, teniendo en cuenta las limitaciones legales existentes en la actualidad, y

cuyo número determinado en la oferta de empleo público debe de convocarse y resolverse cada año en los plazos legalmente establecidos.

No es función de esta Institución valorar el cumplimiento de los objetivos que en materia de personal corresponden a la Administración; no obstante, se desprende de cuanto se viene diciendo la necesidad de dictar normas que vengan a paliar de forma más realista las disfunciones que han motivado los presentes expedientes de queja, medidas que, en el ejercicio de sus facultades de auto-organización, corresponde adoptar sin duda al Gobierno de la Comunidad Autónoma.

Por todo lo cual, se acordó efectuar Recordatorio de Deberes Legales a la Dirección General de la Función Pública de la Administración de Castilla y León a fin de que, en tanto no exista una modificación legislativa, cumpla con lo establecido en el art. 28 del Decreto Legislativo 1/90, y proceda, anualmente, a convocar concurso para la provisión entre funcionarios de los puestos de trabajo vacantes, y ello con anterioridad a la publicación de la oferta de empleo público.

La Dirección General de la Función Pública contestó, con fecha 9 de septiembre de 1997, estimando que no veía adecuado seguirla, manifestando textualmente:

"Recibida su resolución efectuando recordatorio de deberes legales a esta Dirección General, con motivo del expediente de queja Q/824/96 y 34 más, por el que se insta a que, en tanto no exista una modificación legislativa, se cumpla con lo establecido en el art. 28 de la Ley de Ordenación de la Función Pública de Castilla y León, Texto Refundido aprobado por Decreto Legislativo 1/1990, de 25 de octubre, procediendo a convocar, anualmente y con carácter previo a la Oferta de Empleo Público, concursos para la provisión de puestos de trabajo vacantes, me complace informarle que en el momento

presente encuentra tramitándose, en acompañamiento a la próxima ley de presupuestos de la Comunidad para 1998, una modificación puntual de la referida Ley de Ordenación de la Función Pública que incide, entre otros extremos, en el contenido del art. 28 a que su resolución se refiere.

Dicho proyecto de modificación pretende adaptar la Ley de Ordenación de la Función Pública de Castilla y León a las sucesivas modificaciones de la normativa estatal en la materia. Así, el carácter anual de la convocatoria de los concursos recogido en el art. 28 citado se encontraba vinculado a la anualidad de la Ofertas de Empleo Público y a la obligatoriedad de ofertar las vacantes existentes a concurso con carácter previo a su oferta a personal de nuevo ingreso. No obstante, tales aspectos han variado substancialmente en virtud de las referidas modificaciones normativas. En este sentido 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 ya había suprimido la anualidad de la Oferta de Empleo Público, además de prever que, en el marco de los planes de empleo, se pueden suspender las incorporaciones de personal, tanto las derivadas de la Oferta de Empleo Público, como de procesos de movilidad, esto es, concursos, siendo ambas previsiones de la Ley 22/1993 básicas y por tanto de aplicación a todas las Administraciones Públicas. A su vez la Ley 13/1996, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y de Orden Social, en la misma línea iniciada por la Ley anteriormente citada de racionalización de efectivos, adiciona nuevos párrafos a los arts. 18 y 20 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública, con carácter de básicos ambos, por los que se suprime la obligatoriedad de la realización de concursos previamente a las convocatorias de nuevo ingreso y se establece el

carácter excepcional de la convocatoria de concursos de provisión de puestos de trabajo".

A este respecto, es preciso puntualizar que la posibilidad de suspender la incorporación de personal a que se refiere el art. 15 de la Ley 22/93 es una de las medidas que puede contener un plan de empleo, pero que no es aplicable a los hechos a que se contrae esta actuación, pues falta el requisito o premisa principal, cual es la existencia previa de un plan de empleo, que en este supuesto no ha sido previamente elaborado por la Administración.

Asimismo, debe hacerse constar que la Administración justifica la falta de concurso previo entre funcionarios durante los años 1995 y 1996 en el contenido del art. 103 de la Ley 13/96, lo cual es difícil de admitir, ya que dicho precepto no entró en vigor hasta el 1 de enero de 1997, y por ello, en el tiempo a que se refiere esta actuación, esta norma era inexistente, por lo que en modo alguno puede servir de fundamentación para el incumplimiento de la normativa vigente en aquel momento.

Tampoco podía servir de fundamento el hecho de que para 1998 se hubiera incluido una modificación legislativa en tal sentido, pues mientras la Ley de Acompañamiento de 1998 de esta Comunidad no hubiera sido aprobada por las Cortes, no existía y por ello no podía servir de excusa para el incumplimiento de las normas vigentes en los años 1995 y 1996.

Con la Resolución se pretendía que la Administración subsanara la deficiente aplicación de su propia normativa. Sin embargo ésta, por las razones indicadas, no estimó adecuado aceptarla.

-Selección de personal funcionario, interino y laboral temporal.

Expediente número **Q/1154/97**. Este expediente versa sobre la disconformidad de un ciudadano, con el proceso selectivo para cubrir una plaza de personal laboral con destino en la Delegación Territorial de León.

Compareció en esta Institución un ciudadano, manifestando que el día 12 de junio de 1997 se había celebrado en la Delegación Territorial de León una prueba para cubrir una plaza de Licenciado en Derecho para el Servicio Territorial de Fomento y que a la citada prueba acudieron los candidatos propuestos por el INEM y ocho personas más que no habían sido enviadas por el citado Instituto.

Admitida la queja a trámite, se procedió a la petición de informe a la Delegación Territorial en León de la Junta de Castilla y León, concretándose la investigación en el presente supuesto en determinar si la admisión de más candidatos a la prueba citada fue o no ajustada, a juicio de esta Institución, a Derecho.

A la vista del expediente y de la información recibida, procedimos a realizar el siguiente análisis:

1.- El art. 28 del IV Convenio Colectivo para el personal laboral de la Administración de la Comunidad de Castilla y León dispone, en su párrafo primero, que la contratación temporal debe celebrarse de acuerdo con la legislación vigente y, en el párrafo penúltimo, se establece que en todo caso será preceptiva la formalización de oferta genérica de empleo ante la Oficina de Colocación o servicio competente, lo que plantea el tema de si la oferta ante dicha oficina o servicio competente tiene carácter de exclusividad

o si por el contrario debería ser considerada como requisito mínimo exigible en este tipo de contrataciones.

Realmente, el problema que subyace es el de si, a la vista de tal redacción, resulta aplicable el Decreto 28/1985, de 11 de abril, por el que se regula el ingreso de personal laboral de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, que en su art. 21 establece:

"El proceso de contratación se realizará de acuerdo con el establecido en los Convenios Colectivos aplicables y, en su defecto, con sujeción a los siguientes trámites:

a) La Consejería que para la realización de sus actividades de carácter temporal precise contratar personal, dentro de las modalidades previstas en la legislación vigente y a la vista del oportuno crédito presupuestario, deberá solicitar el mismo dirigiéndose a la correspondiente Oficina de Empleo".

2.- La Ley 10/1994, de 19 de mayo, sobre Medidas Urgentes de Fomento de la Ocupación, en su Disposición Derogatoria Única dejó sin vigor cuantas disposiciones de igual o inferior rango se opusieran a lo establecido en la misma y, expresamente, derogó el art. 16.1 del Estatuto de los Trabajadores, que imponía a los empresarios la obligación de solicitar a las oficinas de empleo los trabajadores que necesiten.

En virtud de lo anterior, y teniendo en cuenta que el art. 21 del Decreto 28/1985 no hace sino reproducir el contenido del derogado art. 16.1 del Estatuto de los Trabajadores, la conclusión obligada es que la modificación introducida por esa Ley afecta de forma directa al art. 21.a) del Decreto 28/1985, todo ello sin perjuicio de lo que se pactase en los correspondientes Convenios Colectivos.

Pues bien, el IV Convenio Colectivo sí que contiene una previsión específica al respecto, previsión que exige, con carácter preceptivo, que la contratación se lleve a cabo previa formalización de oferta genérica de empleo ante la Oficina de Contratación o servicio competente. El tenor literal del precepto nos indica que se trata de un requisito indispensable, pero en ningún momento excluye la posibilidad de que puedan acudir a la oferta particulares o candidatos provenientes de agencias de colocación. Se entiende, por tanto, que la única limitación al respecto vendría determinada por la necesidad de respetar tanto en la oferta como en el posterior proceso selectivo los principios básicos de publicidad, igualdad, mérito y capacidad.

Sobre la base de la anterior valoración, esta Institución considera que no se produjo irregularidad por parte de la Administración al admitir a otros candidatos distintos a los presentados por el INEM a la prueba citada.

Así se lo hicimos saber al interesado.

Con motivo de la contratación para una plaza de conductor en la Consejería de Fomento, se admitió una queja a trámite, número de expediente **Q/1380/96**, que se resolvió con un argumento idéntico al del anterior expediente.

Expediente **Q/1958/97**. El presente expediente versa también sobre la procedencia o no de admisión de candidatos distintos de los INEM a pruebas selectivas convocadas por la Administración de la Junta de Castilla y León.

Con fecha 14 de noviembre de 1997, compareció en esta Institución un ciudadano manifestando que había interpuesto Recurso Ordinario contra la exclusión en un procedimiento selectivo celebrado el 9 de julio, para la contratación temporal de un administrativo para el

Servicio Territorial de Fomento de Valladolid y que, a pesar del tiempo transcurrido no había recibido la resolución del mismo.

Reuniendo los requisitos para su admisión, así lo hicimos, y acto seguido solicitamos informe a la Consejería de Fomento de la Junta de Castilla y León.

La información emitida por la Consejería de Fomento pone de manifiesto que se formalizó ante el INEM la preceptiva oferta genérica de empleo, siguiendo lo establecido en el art. 28.2 del vigente IV Convenio Colectivo para el Personal Laboral de la Administración General de la Comunidad de Castilla y León, al objeto de proceder el día 9 de julio a la contratación temporal de un trabajador para el puesto de trabajo aludido, cumpliéndose todas las previsiones legales en orden a la convocatoria, y que a las pruebas selectivas únicamente se habían admitido a los candidatos propuestos por el INEM.

Pues bien, sin entrar en la oportunidad negada a los candidatos no propuestos por el INEM para celebrar las pruebas propuestas, sólo en órganos dependientes de la Consejería de Fomento, a modo de ejemplo, se citarán convocatorias en las que se han admitido regularmente candidatos procedentes del INEM y otros candidatos:

- Plaza de Conductor en la Consejería de Fomento (21 de mayo de 1996). Consta en esta Institución expediente de queja número **Q/1380/96**, anteriormente citado. Se estimó que no había irregularidad por parte de la Administración por haber admitido a candidatos fuera de los propuestos por el INEM.

- Plaza de personal laboral -licenciado en Derecho-, para asesoramiento de la rehabilitación de viviendas en los Servicios Territoriales de Fomento de León, pruebas celebradas el día 12 de junio de 1997. Consta también expediente de queja número **Q/1154/97**;

en este caso tampoco se apreció actuación irregular por parte de la Administración.

Sin embargo, coincidiendo en el tiempo con la anterior, es decir, el 25 de junio de 1997, por el Servicio Territorial de Fomento de Valladolid se aplican criterios completamente distintos y no fueron admitidos candidatos que no fueran propuestos por el INEM para la selección de la plaza de Administrativo. En resumen, unas veces la Administración acudía solamente a la oferta genérica de empleo ante el INEM para seleccionar candidatos, y otras veces, según conviniera, también se utilizaba la convocatoria pública de las plazas, creando cierta confusión y malestar entre los posibles candidatos.

Afortunadamente, este problema ha sido corregido con el Acuerdo alcanzado por la Comisión Paritaria de Aplicación e Interpretación del IV Convenio Colectivo para el Personal Laboral de la Administración General de la Comunidad de Castilla y León sobre contratación temporal, art. 28 del Convenio Colectivo, que establece para lo sucesivo los criterios, reglas y procedimientos para la contratación temporal del personal laboral al servicio de la Administración General de la Comunidad de Castilla y León.

En otro orden de cosas, y sin continuar con el análisis de las consideraciones contenidas en el informe de referencia, 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 18 de julio de 1997 en el Registro de Entrada de la Consejería de Fomento, se debe dejar constancia del incumplimiento por parte de esa Administración de las obligaciones legales previstas en la Ley 30/92, de 26 de noviembre, del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJ-PAC en lo

sucesivo), y en especial de lo que al respecto establecen sus arts. 41 y 42.

En efecto, de la lectura del informe y de la documentación enviada con fecha 21 de enero de 1998, 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. Este deber, está estrechamente vinculado con el derecho de los ciudadanos a obtener una respuesta expresa, y no cualquier respuesta, sino la adecuada según los principios que proclama el art. 9.3 y las exigencias constitucionales recogidas en el nº 1 del art. 103, ambos de la Constitución, sin olvidar que la institución del silencio administrativo es una garantía encaminada a evitar que los derechos de los particulares se vacíen de contenido cuando la Administración no atienda eficazmente y con la celeridad debida las funciones para las que se ha organizado, pero nunca una excusa que venga a justificar su inactividad o su actividad tardía.

Por cuanto antecede, de conformidad con los art. 12.2 y 19 de la Ley 2/1994, de 9 de marzo, reguladora del Procurador del Común, se formuló recomendación formal al objeto de que se cursaran las órdenes oportunas y expresamente se diera contestación al escrito formulado. Así mismo, que en lo sucesivo se cumplieran las previsiones legales antes señaladas y que se resolviesen expresamente las solicitudes y recursos que se plantearan ante esa Consejería.

Al momento de redactar el presente informe, la Administración no ha contestado sobre la aceptación o no de esta Recomendación.

Expediente **Q/930/97**. Este expediente versa sobre la falta de publicidad de la convocatoria para la provisión de una plaza de

Licenciado en Derecho para la Sección de Obras de la Diputación de Burgos.

El 13 de mayo de 1997 compareció en esta Institución un ciudadano que manifestaba que no se había dado publicidad para la provisión de una plaza de Licenciado en Derecho en la Sección de Obras, Vías y Contratos de la Diputación Provincial de Burgos.

Dirigimos solicitud de información a la Diputación Provincial de Burgos. La respuesta de la Administración venía referida a los siguientes aspectos:

a) Sobre la posibilidad de celebración de contratos de carácter temporal, la Comisión de Personal, en reunión celebrada el día 15 de abril de 1997, por unanimidad de todos los Grupos Políticos representados en la Diputación, dictamina que procede, con carácter de urgencia, se celebren las correspondientes pruebas selectivas en orden a la provisión de un puesto laboral de Técnico de Administración General, para lo cual se solicitará del INEM la correspondiente oferta, a la que podrán concurrir aquellos solicitantes que se hubieran dirigido a la Administración Provincial interesando la prestación de servicios de tal naturaleza.

b) Respecto al sistema de selección, el informe se remite al Real Decreto 364/1995, de 10 de marzo, de aplicación supletoria a la Administración Local conforme a su art. 1º. 3, y cuyo Título II, sobre selección de personal laboral, distingue dos supuestos, regulando en sus arts. 28 a 34 lo relativo a selección de personal laboral fijo de nuevo ingreso, y en su art. 35 la contratación de personal laboral no permanente.

Continúa el informe señalando *"que dichos contratos se celebraron conforme a los principios de mérito y capacidad, y*

ajustándose a las normas de general aplicación en la contratación de este tipo de personal laboral, y de acuerdo con los criterios de selección que se determinaron por el órgano competente. Dichas premisas han sido cumplidas en el supuesto a que se contrae el objeto del presente procedimiento, y que la selección de los aspirantes se basó exclusivamente en el resultado de las pruebas selectivas practicadas".

c) La Diputación de Burgos nos da asimismo noticia de la constitución de una Comisión de Valoración, compuesta por el Presidente de la Comisión de Personal, por un Técnico de la Sección de Obras y Vías y Contratación, y por un Técnico de la Sección de Personal.

Señala el informe que el procedimiento incluyó la colaboración del INEM, cursando al efecto la correspondiente oferta de empleo, consignando en la misma las características que debían reunir los aspirantes, a fin de que el INEM pudiera proponer al personal idóneo. Éste propuso a tres candidatos.

d) En relación con la admisión de otros aspirantes no procedentes del INEM, la postura de la Diputación se contiene en el siguiente párrafo del informe: "...a la que podrán concurrir aquellos solicitantes que se hubieran dirigido a la Administración Provincial interesando la prestación de servicios de tal naturaleza."

A la vista de lo informado, esta Institución consideró relevante conocer el modo en que se había instrumentado la vía alternativa de la oferta al INEM, propugnada por la Administración, y en tal sentido se interesó de la Diputación Provincial de Burgos, información sobre los medios empleados a efectos de publicidad de la convocatoria, período de exposición de la misma, en su caso, y plazo establecido para

formular la solicitud. Dicho órgano emitió el 3 de septiembre informe ampliatorio en los siguientes términos:

"Cuarto.- Que, en aplicación del art. 42 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, fueron admitidos a la realización de dichas pruebas selectivas cuantos se hubieran dirigido a la Administración Provincial interesando la prestación de servicios de tal naturaleza."

Llegados a este punto, y considerando necesario conocer las previsiones que pudiera contener el Convenio del Personal Laboral de la Diputación de Burgos, solicitamos que nos fuera remitida una copia del mismo.

El 11 de febrero, la Administración nos informa que en la actualidad la Diputación Provincial de Burgos no cuenta con un Convenio único que sea de aplicación a todo su Personal sujeto al Régimen Jurídico Laboral, y en lo concerniente al puesto de trabajo objeto del presente expediente, se viene aplicando el Convenio Colectivo relativo al Sector de "Oficinas y Despachos" de la provincia de Burgos.

Una vez analizado el Estatuto de los Trabajadores; el art. 177.1 del Real Decreto 781/1986, que establece que la selección del personal laboral se rige por lo establecido en el art. 103 de la Ley 7/85, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local, así como el art. 19.1 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto; 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 del Estado (supletorio para las demás Administraciones según su art. 1º); el Real Decreto 896/91, de 7 de junio, por el que se aprueban las reglas básicas y programas

mínimos del procedimiento de selección de los funcionarios de la Administración Local, son de resaltar los siguientes extremos:

a) Tras la modificación del art. 16 del Estatuto de los Trabajadores, operada en virtud de la Ley 10/1994, de 19 de mayo, de Medidas Urgentes de Fomento de la Ocupación, la Administración, al igual que cualquier empresario particular, no viene obligada a contratar a través del INEM.

b) El Convenio Colectivo aplicable, según la información facilitada por esa Diputación de fecha 11 de febrero de 1998, no contiene ninguna previsión que obligue a la Diputación a formular Oferta Genérica de Empleo al INEM.

Admitido lo anterior, no es menos cierto que la participación de otros aspirantes no propuestos por la Oficina de colocación ha de quedar subordinada igualmente al cumplimiento del principio de publicidad de todo proceso selectivo, tal y como dispone, por lo demás, el art. 6 del Real Decreto 896/1991, de 7 de junio, ya citado.

Se analizará a continuación en qué medida se ha aplicado dicho principio en el caso del que trae causa la queja objeto de la presente resolución.

Primero.- En cuanto a una efectiva aplicación del principio de publicidad de las convocatorias de selección de personal, ninguna objeción cabe hacer en cuanto a utilizar la oferta genérica de empleo ante el INEM o cualquier oficina de colocación. Sin embargo sí cabe realizar objeciones en cuanto a qué otros medios resultaban hábiles para que otros aspirantes no procedentes de las Oficinas de Empleo tuvieran noticias de la convocatoria.

Segundo.- La Diputación de Burgos fundamenta así la ausencia de una adecuada publicidad del proceso selectivo que ahora se analiza, y que sin embargo no impidió que algunas personas llegaran a conocimiento del mismo: "... en aplicación del art. 42 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, fueron admitidos a la realización de dichas pruebas selectivas cuantos se hubieran dirigido a la Administración Provincial interesando la prestación de servicios de tal naturaleza".

Debemos puntualizar que el art. 42 de la citada Ley regula la obligación de la Administración de dictar resolución expresa de cuantas solicitudes se formulen por los interesados, sin olvidar que la institución del silencio administrativo es una garantía encaminada a evitar que los derechos de los particulares se vacíen de contenido, cuando la Administración no atienda eficazmente y con la celeridad debida las funciones para las que se ha organizado, pero nunca una excusa que venga a justificar su inactividad o su actividad tardía.

Por otro lado, para nada se compadece esta obligación de resolver expresamente con la obligación que tienen las Administraciones Públicas de hacer "públicas" las convocatorias de los procedimientos de ingreso en la Función Pública Local, contenidas en las normas anteriormente citadas.

Frente al anterior argumento, hemos de afirmar que nuestro ordenamiento jurídico no contempla otros medios válidos para exteriorizar la existencia de convocatorias que la divulgación de las mismas mediante la pertinente publicación. En este sentido es terminante la Sentencia del Tribunal Constitucional 85/93, de 25 de octubre, cuyo Fundamento Jurídico quinto afirma lo siguiente:

"Se sabe que la publicación es algo esencial a la convocatoria y que ha de ser lo suficientemente eficaz para que se cumplan los principios y fines del procedimiento de selección de los que van a integrarse en los cuadros de la Administración y, en definitiva, desde la perspectiva de los aspirantes al empleo público, el servir al acceso en condiciones de igualdad a la Función Pública, derecho este incluido en el catálogo de los derechos fundamentales (art. 23.2 de la CE), y, desde el lado de la Administración, el satisfacer el interés público facilitando la mayor concurrencia de aspirantes."

Puesto que todas las personas seleccionadas para prestar servicios en la Administración Local acceden al desempeño de cargos o funciones públicas de carácter profesional -que a la postre serán valorados como méritos en convocatorias posteriores-, entendemos aplicable esta doctrina con independencia del vínculo jurídico que se establezca entre aquéllas y la Administración, y de la temporalidad de la relación, circunstancias que pueden y deben conciliarse con la urgencia para proveer determinados puestos de trabajo en tanto se destina a los mismos a los funcionarios de carrera. En este sentido, la misma sentencia antes citada considera que, dentro del respeto a los fines que deben presidir la actuación de la Administración Pública en esta materia, los criterios para instrumentar la publicación de las convocatorias no son necesariamente únicos.

Tercero.- En suma y para concluir, toda convocatoria procedente de los órganos de las Administraciones públicas no es otra cosa que un acto administrativo, sometido, por ello mismo y en virtud del principio de legalidad, a las prescripciones establecidas con carácter general en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, cuyo art. 53 dispone que los actos administrativos se producirán por el órgano competente de acuerdo con el procedimiento establecido, y su

contenido se ajustará a lo dispuesto por el ordenamiento jurídico y será determinado y adecuado a los fines de aquéllos.

Una vez que la Diputación Provincial de Burgos decidió unilateralmente sobre la procedencia de no restringir la admisión de candidatos a la provisión de puestos de trabajo, no existía impedimento alguno para que su aplicación fuese real y efectiva, haciendo pública la convocatoria por un medio que permitiese su general conocimiento. Sin embargo, tan razonable decisión no ha cumplido los fines para los que fue adoptada, toda vez que, lejos de promover la concurrencia en condiciones de igualdad, ha propiciado el reproche de quienes, estando interesados en participar en el proceso selectivo, no tuvieron oportunidad de averiguar su existencia.

Por cuanto antecede, y en el ejercicio de las funciones que me atribuye el art. 1.1 de la Ley 2/1994, de 9 de marzo, del Procurador del Común de Castilla y León, se resolvió advertir a la diputación Provincial de Burgos de la irregularidad que, a juicio de esta Institución, había concurrido en el proceso de selección analizado, formulando el pertinente recordatorio sobre el deber de estricta observancia de los principios constitucionales de acceso a la función pública en cuantas convocatorias se celebren por esa Diputación Provincial.

La Administración al día de la fecha de redacción de este informe, no ha contestado todavía.

El expediente **Q/122/97** se registró en esta Institución con fecha 24 de enero de 1997. El presentador de la queja denunciaba las irregularidades contenidas en el proceso de selección de un técnico de Protocolo en la Diputación Provincial de Salamanca, considerando que no había existido igualdad de oportunidades en la concurrencia de participantes.

Entre los motivos que denunciaba, invocaba que el anuncio se había publicado en el Boletín Oficial de la Provincia del día 14 de enero de 1997, estipulando un plazo de presentación de solicitudes de tres días hábiles a partir de la fecha de convocatoria, es decir, el plazo terminaba el día 17 de enero de 1997. Manifestaba también que, a pesar de ser suscriptora del Boletín Provincial, éste no llegó a sus manos hasta el día 16 de enero, y que sólo tenía 24 horas para preparar la solicitud, el curriculum vitae, reunir la documentación que justificase los datos del curriculum, fotocopiarla y compulsarla y preparar un "proyecto" sobre el puesto de trabajo a desarrollar, por lo que "ninguna persona que no esté empleada en la Diputación puede enterarse con anterioridad de la plaza convocada y poder concurrir al proceso selectivo y, menos aún, en igualdad de oportunidades".

Ante la gravedad de lo manifestado, se admitió la queja a trámite y seguidamente se solicitó, informe a la Diputación de Salamanca. La falta de colaboración de esta Administración ha sido absoluta, pues a pesar de los diversos recordatorios efectuados por esta Institución, a la hora de redactar el presente informe, no se ha recibido la información solicitada.

Expediente **Q/899/97**. Este expediente versa sobre una queja formulada contra la constitución de una lista de aspirantes de personal a contratar con carácter temporal para sustituciones durante el año 1997, referido a plazas de Conductor-Bombero en el Ayuntamiento de Béjar, estableciéndose requisitos calificados por parte de los presentadores de la queja de inconstitucionales, tales como situación personal de desempleo y circunstancias familiares.

Admitida la queja a trámite, y una vez recibido el informe con la documentación solicitada, pudimos comprobar que a las puntuaciones obtenidas en las pruebas a realizar se sumaban diversos

puntos, entre otros, por situación personal de desempleo, familiares a su cargo, etc..

A la vista de todo ello, esta Institución entendió que se había producido una actuación irregular que resulta de la siguiente consideración:

La Constitución Española establece en su art. 23.2 el derecho de todos los ciudadanos a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos con los requisitos que se señalan en las leyes, y el art. 103.3 dispone que el acceso a la función pública se regulará por ley de acuerdo con los principios de mérito, capacidad e igualdad.

Estos criterios y prescripciones están recogidos en el Título VII, de la Ley 7/85, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local.

Por su parte, el art. 177.1 del Real Decreto Legislativo 781/1986 establece que la selección del personal laboral se rige por lo establecido en el art. 103 de la Ley 7/1985, a cuyo tenor el mismo será seleccionado por la propia Corporación, ateniéndose en todo caso a lo dispuesto en el art. 91 y con el máximo respeto al principio de igualdad de oportunidades de cuantos reúnan los requisitos exigidos, siendo el régimen de tales relaciones, de conformidad con lo establecido en el apartado 2 del referido precepto legal, el establecido en las normas de derecho laboral.

No obstante ello, la selección de personal laboral no permanente al servicio de las Administraciones Públicas puede no estar sometida a los rigurosos procedimientos de selección del personal fijo, dado que el carácter de urgencia que prima en los mismos y la temporalidad, generalmente muy corta, de su duración harían estériles

esos procedimientos, pues cuando se culminaran ya no tendrían razón de ser.

Sin embargo, ello no evita que en estos procedimientos deban garantizarse, en todo caso, los principios de igualdad, mérito y capacidad, así como el de publicidad, como señalan el art. 19.1 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, 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 del Estado, supletorio para las demás administraciones, según su art. 1º, y el Real Decreto 896/91, de 7 de junio.

Esta Institución es consciente de las dificultades que en ocasiones pueden presentarse a la hora de establecer un baremo objetivo que facilite la selección de puestos de trabajo. No obstante, ni las circunstancias familiares ni las económicas, con independencia de las difíciles situaciones que en ocasiones representan, y que merecen, sin duda, la adecuada protección por parte de los poderes públicos, son por sí mismas acreditativas de mérito y capacidad para desempeñar un puesto de trabajo en las administraciones públicas.

Al establecerse como mérito valorable la situación de desempleo y las circunstancias familiares, se está quebrantando el principio de mérito, pues la selección debe atender a la concurrencia de condiciones objetivas que demuestren una mayor idoneidad para el puesto de trabajo y no una mayor necesidad de ingresos económicos del aspirante. Puede asimismo conculcarse el principio de capacidad porque las circunstancias socio-familiares no justifican por sí solas las aptitudes o suficiencia para el ejercicio de las funciones del trabajo, que es a lo que debe atender la selección; y por último quebranta el principio de igualdad, pues prevalece una discriminación por

circunstancias personales o sociales para el acceso a un empleo público.

En atención a lo anteriormente expuesto, esta Institución acordó efectuar la siguiente Recomendación: "Todos los procesos selectivos de personal al servicio de ese Ayuntamiento se han de realizar garantizando los principios de igualdad, mérito y capacidad, así como el de publicidad, de forma que las circunstancias personales y/o socio-familiares de los aspirantes no sean el criterio determinante de su selección".

Con fecha 15 de octubre de 1997, el Ayuntamiento nos contesta diciendo que la situación personal de desempleo y circunstancias personales de los aspirantes fue un dato más a tener en cuenta en el proceso selectivo. Asimismo, que el contenido de esta recomendación sería tenido en cuenta en futuros procesos de selección de personal.

Expediente **Q/1147/97**. Comparecieron ante esta Institución dos ciudadanos manifestando que han participado en las pruebas selectivas convocadas por la Consejería de Presidencia y Administración Territorial por Orden de 21 de febrero de 1995 para cubrir plazas vacantes de Auxiliares de Biblioteca y que, habiendo superado el segundo ejercicio de la Oposición, esta prueba fue anulada.

Admitida la queja a tramite se solicitó informe a la Consejería de Presidencia y Administración Territorial. Del estudio del expediente y del informe recibido al efecto, pudimos constatar que:

1º.- Por Orden de 21 de febrero de 1995 (B.O.C. y L. de 9 de Marzo) de la Consejería de Presidencia y Administración Territorial, se convoca concurso-oposición para la provisión de puestos de trabajo vacantes, en régimen de contratación laboral de duración indefinida, a propuesta de la Consejería de Cultura y Turismo, para la categoría de

Auxiliares de Biblioteca. El 15 de septiembre de 1996, se procede a la realización del segundo ejercicio de la fase de oposición del turno libre, publicándose, mediante Resolución del Tribunal Calificador nombrado al efecto, la relación de aspirantes que superaron dicho ejercicio con fecha 20 de diciembre de 1996.

2º.- Con fecha 17 de Enero de 1997, cinco interesados en el mencionado proceso selectivo interponen recurso ordinario contra la mencionada resolución del Tribunal Calificador, amparándose en la infracción de la Base 1.7 de la Orden de Convocatoria en la que se disponía que se adoptarían por parte del Tribunal las medidas oportunas para garantizar la corrección, cuando la naturaleza de las pruebas lo permitiera, sin que constara ningún dato de identificación personal de los aspirantes.

3º.- En la tramitación del citado recurso, se dio traslado del mismo a todos los aspirantes que se presentaron a la realización del segundo ejercicio, a fin de que alegasen cuanto considerasen oportuno en defensa de sus intereses, y una vez recabados todos los informes pertinentes, así como el informe previo de la Asesoría Jurídica, por Orden de 12 de Mayo de 1997, se anula y deja sin efecto la resolución impugnada, y en consecuencia se anula el segundo ejercicio de la fase de oposición turno libre, por estimarse que en su realización no había sido respetada la citada Base 1.7 de la Convocatoria, retrotrayéndose los efectos al momento de realización del mismo.

Por otra parte, se dio traslado de dicha Orden a todos los interesados y al propio Tribunal Calificador al objeto de que procediera a la convocatoria del ejercicio anulado, única y exclusivamente respecto de los opositores que se presentaron a dicha prueba.

4º.- El día 7 de Julio de 1997, se comunica al Tribunal Calificador que, teniendo constancia de que la Orden de 12 de Mayo

de 1997 ha sido notificada a todos los interesados, diera cumplimiento a lo dispuesto en la misma.

Sabido es que el Tribunal Supremo tiene declarado que las bases del concurso-oposición constituyen la Ley de la misma, obligando tanto a la Administración convocante y Tribunal examinador designado, como a quienes luego de publicadas aquéllas toman parte en el procedimiento de selección.

En base a lo anterior, esta Institución no apreció actuación irregular de la Administración. La Consejería de Presidencia y Administración Territorial resolvió el recurso interpuesto por cuatro opositores que habían tomado parte en el procedimiento selectivo de la única forma que debía, es decir, anulando el segundo ejercicio de la oposición ya que concurrían las causas de anulabilidad contenidas en el art. 63 de la Ley 30/1992, de 26 de diciembre, al haberse producido infracción del ordenamiento jurídico por incumplimiento de la Base 1.7 de la Orden de la Convocatoria del Concurso-Oposición.

Así se lo hicimos saber a los comparecientes.

Queja **Q/1246/97**, Ante esta Institución comparece un ciudadano manifestando que se había presentado a las Oposiciones de Peones convocadas por el Ayuntamiento de Burgos (B.O.P de 18 de octubre de 1996), e indicando que, cuando pagó los derechos de examen, no le dieron ningún justificante y que, al primer ejercicio, se presentaron más de novecientas personas y que sólo aprobaron unas cuarenta.

Se admite la queja a trámite y se solicita informe al Ayuntamiento de Burgos. Con fecha 24 de julio tiene entrada en esta Institución el informe solicitado, y una vez analizado y estudiado el

expediente, esta Institución no apreció ninguna irregularidad en la actuación de la Administración, comunicando al interesado lo siguiente:

"Ha tenido entrada en esta Institución escrito del Ayuntamiento de Burgos, en virtud del cual se pone en nuestro conocimiento:

"En esta Corporación, siempre que se efectúa un abono o ingreso, se entrega el correspondiente justificante. Resulta extraña la afirmación de que no le entregaran el justificante, por cuanto en el B.O.P. núm. 76, de 24 de abril, en que se publicaba la lista de aspirantes admitidos y excluidos de los 941 que formaban la lista, todos excepto 4 presentaban el resguardo del pago de los derechos de examen y a esos 4 se les concedían 10 días para abonar o justificar el pago de los derechos, sin que se presentase a esta Corporación reclamación alguna de haberse abonado los referidos derechos.

Le informamos que en la Sección de Personal están a disposición de todos los opositores los exámenes realizados con la corrección efectuada, exámenes que han sido mostrados a todos los opositores que lo han solicitado. Es curioso que se dude de la objetividad de una prueba cuando el objeto de la misma fue un test de conocimientos de diferentes oficios que constaban de cien preguntas con respuestas alternativas y para cuya corrección se utiliza la consabida plantilla, siendo la calificación de la prueba el resultado de una simple operación aritmética."

Una vez examinada y valorada la documentación aportada en el informe, esta Institución no apreció actuación irregular por parte de la Administración."

Comunicamos al interesado el resultado de nuestra intervención y, al mismo tiempo, le manifestamos que la discrepancia de quienes participan en procedimientos de ingreso o de provisión de puestos de

trabajo de las distintas administraciones públicas con las convocatorias de los mismos, con los criterios de valoración de los tribunales, o con la resolución final de tales procesos, solo puede motivar la intervención de esta Institución en el caso de que los datos objetivos aportados hagan razonablemente suponer que han sido vulnerados los derechos cuya defensa tiene atribuida esta Institución por Ley 2/1994, de 9 de marzo.

Expediente **Q/44/97**. El 14 de enero de 1997, comparece en esta Institución un reclamante, manifestando que había participado en el proceso selectivo convocado por el Ayuntamiento de Salamanca para ocupar dos plazas de Auxiliar de Biblioteca vacantes en la Corporación, con reserva una de ellas para personal minusválido, mediante el sistema de oposición libre.

Sigue diciendo que el segundo ejercicio de la Oposición no lo aprobó ningún discapacitado, entre los que se encontraba el propio interesado y que finalizadas las pruebas selectivas, el Tribunal Calificador hizo la propuesta de dos candidatos de los cuales ninguno era minusválido.

Admitida la queja a trámite, se solicita informe al Ayuntamiento de Salamanca con fecha 17 de enero de 1997. Con fecha 19 de agosto de 1997 se recibió en esta Institución la documentación y el informe en relación con las pruebas citadas.

Del examen de la Convocatoria y del expediente remitido, esta Institución no apreció ninguna irregularidad en el proceso selectivo en cuestión.

Con fecha 22 de agosto volvimos a ponernos en contacto con el presentador de la queja para comunicarle la postura de esta Institución en relación con la misma:

"a) Con fecha 22 de julio de 1996 presentó solicitud en el Ayuntamiento de Salamanca para participar en las pruebas selectivas para cubrir dos plazas de Auxiliar de Biblioteca, vacantes en la plantilla de funcionarios de la Corporación, con reserva de una de ellas para personal minusválido, e incluidas en la Oferta Pública de empleo del año 1996, mediante el sistema de oposición libre.

b) El procedimiento de selección constaba de tres ejercicios obligatorios y eliminatorios cada uno de ellos; los ejercicios se calificaron hasta un máximo de diez puntos, siendo eliminados los aspirantes que no alcanzaran un mínimo de cinco puntos (Base Novena de la convocatoria).

c) Concluido el segundo ejercicio de la Oposición no figuraba en la lista de aprobados ningún opositor minusválido.

Ha de partirse de la Disposición Adicional Decimonovena de la Ley 23/1988, de 28 de julio, de modificación de la Ley de Medidas para la Reforma de la Función Pública, que prevé una reserva de al menos el tres por ciento de las vacantes que se convoquen en las Ofertas de Empleo Público para ser cubiertas por personas minusválidas.

Dicha reserva no exime al aspirante minusválido de la superación de las pruebas selectivas y de la acreditación de la compatibilidad del grado y tipo de disminución con el desempeño de las tareas y funciones correspondientes; eso sí, una vez superadas las citadas pruebas, los aspirantes minusválidos tienen preferencia a las plazas reservadas respecto de los otros opositores, aun cuando éstos hubieran obtenido una puntuación superior en las pruebas selectivas, pronunciándose en este sentido la Sala Primera del Tribunal Constitucional -Sentencia 269/1994, de 3 de octubre.

La reserva de plazas debe ir acompañada de la previsión de posibles adaptaciones de medios y tiempos para la realización de las pruebas a las condiciones particulares de los aspirantes a las mismas.

Las adaptaciones en tiempo y medios resultan necesarias para compensar las desventajas que puedan tener ciertos aspirantes con discapacidad para la ejecución de las pruebas mismas, no para el desempeño del puesto o función. En todo caso, deberá haber congruencia entre la adaptación que se solicita y la naturaleza del ejercicio para el que se pide, ya que aquella no puede desvirtuar el sentido mismo de la prueba.

Del estudio del expediente, solicitado por esta Institución y remitido por el Ayuntamiento de Salamanca actual, comprobamos que ninguna de las personas afectadas de minusvalía y que habían solicitado presentarse a las pruebas selectivas superaron el segundo ejercicio eliminatorio de la oposición, esto es, no alcanzaron el mínimo de cinco puntos establecidos en la Base Novena de la convocatoria, siguiéndose el proceso selectivo con los opositores que sí habían superado el segundo ejercicio.

Reiteradamente el Tribunal Supremo tiene declarado que las bases del concurso-oposición constituyen la Ley de la misma, obligando tanto a la Administración convocante y Tribunal examinador designado, como a quienes luego de publicadas aquéllas toman parte en el procedimiento de selección.

Hay que advertir que las decisiones sobre la calificación de los ejercicios corresponde en primera instancia a los órganos de selección establecidos en cada convocatoria, y que sólo la existencia de indicios de actuación no ajustados a las previsiones que se contengan en las respectivas convocatorias o a la normativa reglamentaria en la que tengan su base, circunstancia que esta Institución no ha deducido de los

elementos objetivos de la queja, puede dar lugar a una eventual intervención del Procurador del Común.

Por todo lo anterior, y una vez examinado el expediente, esta Institución no apreció actuación irregular de la Administración, pues el Tribunal Calificador constituido para seleccionar dos Auxiliares de Biblioteca ajustó su actuación a las bases de la convocatoria, no constando en el expediente actuaciones que demuestren irregularidades.

En la queja número **Q/351/96**, los firmantes de la misma ponen de manifiesto su disconformidad con el modo en que se efectuó la convocatoria para la realización de las pruebas selectivas para cubrir seis plazas de titulados superiores, un programador y otras, para el seguimiento y valoración de los programas financiados por el Fondo Social Europeo. El primer anuncio se publicó en el periódico "El Norte de Castilla" del día 17 de Septiembre de 1995 y las pruebas se realizaron el 29 de Enero de 1996. Los correspondientes anuncios que así lo debían publicar no aparecieron en el tablón correspondiente de la Delegación Territorial de Salamanca, lo que les impidió, a todos ellos, residentes en dicha ciudad, acudir a efectuar los correspondientes ejercicios.

Admitida a trámite se solicitó información a la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León de Salamanca y a la Consejería de Sanidad y Bienestar Social.

Una vez recibidos los informes, éstos confirmaron la realidad de los hechos plasmados por los ciudadanos en sus escritos de queja. Sin embargo, del estudio completo de toda la documentación remitida se pudo concluir la inexistencia de la infracción del ordenamiento jurídico denunciada, y ello por cuanto en el punto cuarto del anuncio de la convocatoria se establecía: *"a partir de este momento todas las*

comunicaciones del proceso de selección se notificarán a través del tablón de anuncios de la sede de la Comisión de Valoración, y a efectos informativos en los tableros de anuncios de la Oficina de Información, Iniciativas y Reclamaciones de la Junta de Castilla y León".

Contiene este texto dos conceptos diferentes, a saber: notificación e información, y como señala el informe remitido por la Consejería, el primero es un acto de comunicación a los interesados de otro acto administrativo anterior, que determina para los afectados el comienzo de la eficacia de dicho acto, concepto este aceptado jurisprudencialmente y que se admite plenamente.

Sin embargo, en cuanto al segundo -información-, se discrepa de lo señalado en dicho informe, según el cual se trata de una actuación administrativa dirigida al público en general, pues es un hecho -la fecha de comienzo de una prueba selectiva- que no interesa al público en general y que para nada le afecta, sino que dicho conocimiento solo interesa y afecta a un determinado grupo de personas, que son las que habiendo solicitado participar en el proceso selectivo resultan admitidas.

Y si para estos, el acto administrativo determinante es el de notificación y/o publicación, carece de sentido que se indique que se va a facilitar una información que luego no se lleva a cabo, en algún caso, y que induce a error, desinformación y confusión a los ciudadanos interesados, a los que por otra parte no se les puede exigir un conocimiento exacto del significado estrictamente jurídico de ambos términos.

En el citado informe, se hacía asimismo constar que por la Consejería se ha considerado oportuno que para futuras situaciones análogas, por los encargados de remitir el fax se compruebe

telefónicamente la recepción del mismo, al objeto de evitar situaciones como la que originó esta queja.

Por todo lo cual, teniendo en cuenta las funciones legales encomendadas a esta Institución, tendentes a constatar la adecuación de las actuaciones administrativas al ordenamiento jurídico vigente desde una óptica estrictamente jurídica, se concluyó la inexistencia de infracción del mismo.

No obstante, y al objeto de evitar que en un futuro se produzcan situaciones como las que nos ocupa, se consideró oportuno efectuar la siguiente Sugerencia:

"Que por parte de V.I. se considere la oportunidad y conveniencia de eliminar en los sucesivos procesos selectivos de personal laboral de carácter temporal la diferenciación entre notificación e información, al menos en lo que se refiere a la fase de celebración de la prueba inicial del proceso selectivo, utilizando un medio que garantice la publicidad y conocimiento de los interesados".

Mediante escrito de 14 de mayo de 1997 de la Consejería de Sanidad y Bienestar Social, se comunicó la aceptación de esta Resolución.

- Falta de publicación de las relaciones de personal laboral fijo de la Junta de Castilla y León.

Expedientes Q/755/96, Q/2557/96, Q/2559/96, Q/2570/96, Q/2577/96, Q/2579/96 y Q/2590/96.

En relación con la obligación de publicar la plantilla de personal laboral fijo, en los términos contenidos en el art. 8º del IV Convenio Colectivo de Personal Laboral de la Administración General

de la Comunidad de Castilla y León, se presentaron varias quejas denunciando que por parte de la Junta de Castilla y León aún no se han publicado las relaciones de personal laboral fijo de la misma, agrupándolos por unidades administrativas, con expresión de nombre y apellidos, número de R.P.T., categoría profesional, antigüedad y fecha de ingreso como fijo, así como la indicación de si la adscripción al puesto tiene carácter provisional o definitivo.

Admitidas las quejas a trámite, y solicitado informe de la Dirección General de la Función Pública, con fecha 28 de enero de 1997, tiene entrada la información recabada al respecto.

Del examen de la documentación y de la información, se deduce que se trata de una obligación exigible sólo a partir del momento de la firma del IV Convenio, es decir, 19 de febrero de 1.996, no afectada por condición de retroactividad o efectividad anterior alguna y que, por consiguiente, dados los términos temporales a que se refiere su cumplimiento -dentro del plazo de un mes a partir de la aprobación de los Presupuestos-, sólo puede ser efectiva a partir del ejercicio de 1997.

En conclusión no hubo irregularidad por parte de la Administración y así se comunicó a los presentadores de las quejas.

No obstante, la Ley 9/1996, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad de Castilla y León para 1997, ha sido publicada en el B.O.C. y L. de 31 de diciembre de 1996 y ha entrado en vigor el día 1 de enero de 1.997.

Esta Institución, con fecha 7 de febrero de 1997 resuelve efectuar recomendación formal a la Dirección General de la Función Pública de la Administración de la Junta de Castilla y León, a fin de que, en el plazo legalmente establecido en el art. 8º del IV Convenio

Colectivo para el personal laboral de la Junta de Castilla y León, teniendo en cuenta que la efectividad del citado Convenio es incuestionable para el ejercicio de 1997, publique la relación del personal laboral fijo de la Junta de Castilla y León en los términos contenidos en el art. 8º del Convenio Colectivo antes dicho.

En el BOCyL del 14 de marzo de 1997 fue publicada la relación de personal laboral.

-Retraso en la percepción de haberes.

Compareció ante esta Institución un ciudadano, en representación de la Sección Sindical de la Junta de Castilla y León, manifestando los retrasos en el pago de haberes que vienen sufriendo los trabajadores fijos-discontinuos en la provincia de Valladolid.

Admitida la queja a trámite, quedó registrada con el número **Q/1465/97**, solicitando seguidamente informe a la Consejería de Medido Ambiente y Ordenación del Territorio.

La información emitida al efecto, contenía los siguiente aspectos:

"Los ingresos se realizaron entre los días 14, 15 y 18 de agosto, cualquier retraso sobre las fecha indicadas debería imputarse en principio a las entidades bancarias donde hayan domiciliado los pagos los perceptores.

Igualmente, los haberes correspondientes al mes de Agosto, y al de Septiembre deberían haberse percibido en torno al día 10 del mes siguiente que corresponda.

Dicha fecha de pago corresponde a la necesidad de efectuar las comprobaciones de jornales el primer día del mes siguiente a su devengo".

Los argumentos expuestos resultan rechazables, teniendo en cuenta que estamos tratando de una obligación ya prevista, según lo determinado en el art. 102 del IV Convenio Colectivo para el Personal Laboral de la Junta de Castilla y León, que permite a la Administración determinar qué puestos del Catalogo anual no van a comenzar la actividad al inicio de las Campañas, así como aquellos que pueden finalizar su actividad antes de la terminación de las mismas, debiendo para su efectividad en tiempo y forma prever cuantas cautelas sean necesarias para su cumplimiento en las fechas preestablecidas, a fin de que no se produzca retraso en el pago de los salarios.

No hay que olvidar que el art. 94 del vigente Convenio Colectivo citado está reconociendo a los trabajadores fijos-discontinuos, si bien en la parte que proporcionalmente les corresponda, los mismos derechos reconocidos a los demás trabajadores, sin perjuicio de las compensaciones que procedan a la finalización de las Campañas, por las variaciones que surjan sobre los cómputos semanales, motivados por el establecimiento de turnos o prolongaciones de jornadas, etc.

Por todo cuanto antecede y al amparo de los arts. 1 y 19 de la Ley 2/1994, de 9 de marzo, del Procurador del Común de Castilla y León, procedimos a formular la siguiente Recomendación:

"Que por la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio se adopten las medidas procedimentales oportunas en orden a garantizar el cumplimiento de la obligación de efectuar el pago dentro del mes de su devengo de los salarios al personal fijo-discontinuo adscrito a esa Consejería".

Con fecha 18 de febrero de 1998, la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio contesta a nuestra Recomendación, comunicando que se han mantenido contactos con la Consejería de Economía y Hacienda a efectos de adoptar medidas procedimentales que tiendan a garantizar el pago de los salarios del personal fijo-discontinuo adscrito a esta Consejería dentro del mes de su devengo.

Expediente **Q/730/97**. El interesado hacía alusión a los retrasos que se estaban produciendo en el pago de las facturas que traen causa de la relación establecida a través del contrato de consultoría y asistencia técnica celebrado entre él y la Dirección General del Medio Natural, para la realización de los trabajos de: "Funcionamiento de la Oficina de Información del Espacio Natural Arribes del Duero, en Salamanca".

Admitida la queja a trámite, se solicitó informe de la Dirección General del Medio Natural.

Dicho órgano dio respuesta a nuestra solicitud de informe, manifestando que los retrasos estaban producidos: los del último trimestre de 1996, por la coincidencia de la tramitación con el cierre del ejercicio contable y posterior aprobación del cierre, para la incorporación al ejercicio siguiente de las obligaciones contraídas en el año anterior. No obstante se observa que todas las facturas de los meses de enero a marzo de 1997, arrastran un considerable retraso.

En el mismo escrito la Dirección General del Medio Natural manifiesta el interés demostrado por la Administración Autonómica y la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio para que el abono de las obligaciones contraídas se realicen en el plazo más breve posible, invocando asimismo la aplicación del Decreto 240/1996

y la Circular de 29 de octubre de 1996 de la Secretaría General de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio.

Estas normas que tienen su fundamento en la necesidad de acortar los plazos de tramitación de facturas y certificaciones de obra, impulsando una mayor diligencia en la gestión económica con el objetivo de favorecer que el pago de obligaciones de la Comunidad se realice en el plazo más breve posible, habida cuenta, además, de que el art. 100.4 de la Ley 13/1995, de 18 de mayo, de Contratos de las Administraciones Públicas, dispone que la demora en el pago del precio por más de dos meses a partir de la expedición de los documentos que acrediten la realización total o parcial del contrato obliga a la Administración a abonar intereses legales incrementados en 1,5 puntos sobre las cantidades adeudadas.

Del estudio de estas disposiciones, concluimos que se limitan a establecer normas de actuación que deben ser observadas por los órganos con competencia en la materia, facilitado, todo ello, por la existencia de un sistema contable informatizado (SICCAL). Por ello, en el presente caso ha de estarse al Decreto 268/1996, de 28 de octubre, 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 sus órganos centrales y en los Delegados Territoriales de la Junta de Castilla y León. Concretamente se desconcentra en los Delegados Territoriales de cada una de las provincias de la Comunidad las contenidas en el art. 8 de dicho Decreto, y que son:

"1. Las facultades que la Ley encomienda al órgano de contratación para la celebración de contratos cuya cuantía individual no sea superior a quince millones de pesetas, dentro del límite de los

créditos asignados mediante la correspondiente Retención de Crédito Desconcentrado (RC-D) autorizada por el órgano competente.

2. Las fases de ejecución presupuestaria de autorización (A) compromiso de gasto (D) reconocimiento de obligaciones (O) y propuesta de pago (K) relativa a los créditos asignados en la forma establecida en el párrafo anterior y por la misma cuantía."

Estos preceptos vienen a implantar la técnica de la desconcentración de funciones, como medio para dar mayor celeridad y eficacia a la gestión económica, cuya ejecución corresponde a la Consejería. De este modo, se lograría evitar precisamente retrasos que se concilian mal con los principios contenidos en el Decreto 24/1996 y la Instrucción de la Secretaría General de MAOT y las directrices que se dictan para su consecución.

Se pudo constatar que en el caso que motivó la presente queja, todos los trámites conducentes a los pagos derivados del contrato de referencia habían sido ejercitados por órganos de los servicios centrales, cuando, por virtud de la norma de desconcentración deberían haberse realizado por el Servicio Territorial en cuyo ámbito geográfico tiene lugar el cumplimiento de las prestaciones que incumben al adjudicatario del contrato.

En consecuencia, la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio no sólo deberá cuidar el exacto cumplimiento de los plazos previstos en cada procedimiento, con el fin de evitar consecuencias que impliquen el aumento del gasto público, sino agotar las posibilidades de las normas en materia organizativa, como son las medidas de desconcentración y delegación de competencias ya citadas.

Esta Institución resolvió efectuar Recomendación Formal a la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio de la Junta

de Castilla y León con el fin de que se adoptaran las medidas necesarias que evitaran retrasos en el cumplimiento de las obligaciones de pago derivadas de la ejecución presupuestaria y sugerir que por parte de la misma se diera cumplimiento a las normas de desconcentración previstas en el art. 8 del Decreto 265/1995, de 28 de diciembre, y de cuantas otras normas de semejante contenidos se adoptaran en aras a la eficaz y rápida gestión de las competencias que tiene atribuidas.

La Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio contestó a nuestra resolución, aceptando la primera parte en lo referente a que se adopten las medidas necesarias que eviten retrasos en el cumplimiento de las obligaciones de pago derivadas de la ejecución presupuestaria. La sugerencia contenida en el segundo inciso de la resolución, en cuanto a que se dé cumplimiento a las normas de desconcentración previstas en el art. 8 del Decreto 265/1995, ha sido rechazada, alegando que la desconcentración de funciones no habría logrado acelerar los pagos. Manifiesta, no obstante, que el cumplimiento adecuado de las instrucciones dictadas por la Secretaría General de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio irá logrando en lo sucesivo reducir al mínimo posible los plazos de los trámites necesarios para poder proceder a los pagos.

-Falta de resolución expresa de la Administración.

Expediente **Q/118/97**. El compareciente denunciaba la falta de respuesta a los escritos presentados con fecha 9 de mayo de 1995 y 27 de marzo de 1996, referentes al no percibo del complemento de productividad desde el 14 de febrero de 1995, fecha en que fue nombrado Jefe de la Sección de Urbanismo y Acción Territorial en determinada Demarcación.

Admitida la queja a trámite, del estudio del expediente así como de la información emitida por la Administración, pudimos comprobar que no se había dado respuesta expresa al interesado en relación con ambos escritos.

Por ello, en aplicación del art. 42. de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, se formuló Recomendación formal, al objeto de que se cursaran las órdenes oportunas y expresamente se diera contestación al escrito del reclamante de fecha 27 de marzo de 1996. 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 la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio.

La Consejería nos comunicó que con fecha 18 de marzo había resuelto expresamente el expediente del interesado.

Expediente **Q/1828/97**. Compareció en esta Institución un ciudadano, jubilado por incapacidad física, manifestando que, a pesar del tiempo transcurrido, no había recibido contestación alguna al escrito que había presentado ante la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en León con fecha 23 de julio de 1997.

Admitida la queja a trámite, se procedió a solicitar información a la Administración afectada.

De la lectura del informe concluimos que ha sido coincidente la petición de información por esta Institución y la contestación expresa al escrito presentado por el reclamante, constatando el incumplimiento por parte de la Administración de las obligaciones legales previstas en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, y en especial de lo que al respecto establecen sus arts. 41 y 42.

Se procedió entonces a efectuar a la citada Administración 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 y de informar que debe ser observada inexcusablemente por aquéllas.

La Delegación Territorial de la Junta aceptó nuestra recomendación.

De contenido similar son los expedientes **Q/2228/97** y **Q/2229/97**

Expediente **Q/628/96**. El autor de la queja ponía de manifiesto que envió solicitud para acceder a determinadas plazas de personal interino convocadas por Orden de 12 de enero de 1996 de la Consejería de Industria, Comercio y Turismo, para lo que alegó como méritos 61 meses de servicios prestados en centros de trabajo de esa Consejería y 6 meses más en otra Administración Pública, y sin embargo, publicada la lista de personas convocadas a la realización de una prueba el pasado 12 de marzo, no apareció incluida. Por este motivo, presentó reclamación dirigida al Presidente de la Comisión de Selección sin haber obtenido contestación alguna.

Admitida a trámite y solicitado informe, por la Consejería se nos manifestó, en cuanto a las causas por las que no fue seleccionada para participar en las pruebas a celebrar el día 12 del mes de marzo de 1997, lo siguiente:

"La Comisión de selección de estas pruebas selectivas en su reunión del día 21-2-96 acordó:

"En relación al baremo de la Base 4ª de la Orden de la Convocatoria, se acuerda establecer los siguientes criterios de valoración dentro de los márgenes en ella recogidos:

- Por haber aprobado algún ejercicio de oposiciones: 0'1 por cada ejercicio, con un máximo de 1 punto.

- Por servicios prestados en las Administraciones Públicas: 0'06 por año, con un máximo de 2 puntos.

- Por servicios prestados en Centros Directivos de la Consejería convocante: 0'05 por año, con un máximo de 2 puntos.

- Por experiencia en el sector privado: 0'25 por año completo, hasta un máximo de 1 punto".

Asimismo, se acordó: "Los méritos de los puntos 2), 3) y 4) de la Base Cuarta de la Orden de convocatoria se valorarán por años completos, no teniéndose en cuenta las fracciones".

Vista la solicitud de XX, y los méritos que alegaba, la Comisión de Selección efectuó la siguiente valoración:

1. Por haber aprobado algún ejercicio de oposición: 0 puntos.

2. Por servicios prestados en las Administraciones Públicas:

67 meses como Auxiliar Administrativo: 5 años, a razón de 0'06 puntos por año = 0'3 puntos.

3. Por servicios prestados en Centros Directivos de la Consejería convocante:

61 meses como Auxiliar Administrativo en el Servicio Territorial de Economía de León: 5 años, a razón de 0'05 puntos por año = 0'25 puntos.

4. Por experiencia en el sector privado: 0 puntos.

Obteniendo un total de 0'55 puntos.

La Comisión de Selección, en su sesión del día 4 de marzo de 1996, convocó para la realización de una prueba a un total de 310 aspirantes cuya puntuación mínima era de 0'6 puntos, quedando, por tanto, excluido.

La posibilidad de convocar a los candidatos para la realización de pruebas o entrevista estaba contemplada en la base cuarta de la convocatoria, por lo que en este punto no se apreció actuación incorrecta por parte de la Administración Autonómica.

Sin embargo, por lo que se refiere a la tramitación del escrito de reclamación presentado por el interesado, se constató que por parte de esa Administración no se habían cumplido, las previsiones establecidas en la Ley 30/92, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, y en concreto los arts. 41 y 42.

Por ello, y como quiera que 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, se efectuó Recordatorio de Deberes Legales con el contenido integro del *art. 42 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Común*.

Así mismo se realizó Recomendación formal al objeto de que curse las órdenes oportunas para que se cumplan las previsiones legales antes señaladas y se resuelvan expresamente las solicitudes y recursos que se planteen en un futuro.

Con fecha 23 de enero de 1998 se recibió escrito de la Consejería de Industria, Comercio y Turismo por el se comunicaba la aceptación de la Resolución dictada.

Referente a complementos salariales, se presentó la queja **Q/2373/96**, en la que su presentador ponía de manifiesto que, con fecha 1 de junio de 1995 se había dirigido al Delegado Territorial de la Junta de Castilla y León de Zamora solicitando que se le equiparara a los maestros con titulación de Pedagogía Terapéutica del Ministerio de Educación y Ciencia y se le reconociera el nivel 23, con las retribuciones correspondientes, alegando asimismo las razones en las que apoyaba su pretensión. Dicho escrito fue remitido a la Secretaría General de la Consejería con fecha 21 de junio de 1995, según consta en la comunicación efectuada por la Delegación Territorial. No obstante el tiempo transcurrido, no había obtenido respuesta alguna.

Admitida a trámite, se solicitó informe de la Consejería de Sanidad y Bienestar Social.

Del estudio de éste y de la normativa aplicable se concluyó, en lo que se refiere a la asignación del nivel 18, que las sucesivas R.P.T. vienen otorgando al puesto de trabajo que desempeña -Maestro,

Cuerpo de Titulados Universitarios de primer ciclo, en la actualidad integrado en la Gerencia de Servicios Sociales-, que no ha existido irregularidad por parte de la Administración que vulnere, impida o menoscabe el ejercicio de los derechos de los ciudadanos cuya protección se nos ha encomendado y por ello se procedió al archivo y cierre de las actuaciones.

En cuanto al segundo de los temas sometido a nuestra consideración -la falta de respuesta expresa a las reclamaciones que a tal efecto ha planteado, se constata que por parte de esa Administración no se han cumplido las previsiones establecidas en la Ley 30/92, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, y en concreto los arts. 41 y 42.

Por ello, se procedió a efectuar a la Consejería Recordatorio de Deberes Legales de lo que *el art. 42 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Común*, dispone.

Al mismo tiempo se formula Recomendación al objeto de que se cursen las órdenes oportunas para que se cumplan las previsiones legales antes señaladas y se resuelvan expresamente las solicitudes y recursos que se planteen en un futuro.

La Consejería destinataria comunica la aceptación de la Resolución dictada por esta Institución acompañando copia de la Resolución en la que expresamente se resuelven las reclamaciones planteadas.

-Clases pasivas.

Expediente **Q/529/97**, queja presentada por un ciudadano, en representación del colectivo de pensionistas de la Diputación de Salamanca.

Manifiestan que no cobran su pensión el día primero de cada mes.

La tramitación de esta queja puso de manifiesto el retraso en el abono de las pensiones hechas efectivas por la Diputación de Salamanca en régimen de pago delegado, retraso que dicha corporación pretendía justificar en base a argumentos tales como la inevitabilidad de una cierta demora como consecuencia del procedimiento de ejecución del gasto establecido legalmente y del cumplimiento de lo dispuesto en el Real Decreto 480/1993, de 3 de abril, por el que se integra en el Régimen General de la Seguridad Social el Régimen Especial de la Seguridad Social de los Funcionarios de la Administración Local, así como la Orden de 7 de abril de 1993 por la que se desarrolla. Y de otro lado, la Diputación manifestaba que cuando aparecen en el texto de la relación de pensiones emitida por la Tesorería General de la Seguridad Social, el pago de las prestaciones debe realizarse del 1 al 15 del mes siguiente a aquél cuyo derecho se liquida, dando a entender que se pueden poner al cobro las pensiones cualquier día de los comprendidos entre el 1 y el 15 del mes siguiente.

Dichos argumentos resultaban rechazables teniendo en cuenta, de un lado, que estamos tratando de una obligación ya contraída presupuestariamente, de la que se deriva un pago periódico, y para cuya efectividad en tiempo y forma se pueden y se deben prever cuantas cautelas sean necesarias para su cumplimiento en las fechas preestablecidas, y de otro lado, hay que entender el periodo del 1 al 15 del mes siguiente como tiempo durante el cual ha de estar el importe a

disposición de los beneficiarios en las entidades financieras, o lo que es igual, el plazo para el cobro de las pensiones por los jubilados, comienza el día uno y termina el día quince de cada mes.

En consecuencia, se recomendó a la referida Diputación que se adoptasen las medidas procedimentales oportunas que permitieran garantizar que el pago de las pensiones a que viene obligado en régimen delegado se haga efectivo a sus beneficiarios el día 1 del mes en que se realiza el pago correspondiente.

Al momento de redactar el presente informe, la Diputación de Salamanca no manifestó la aceptación o rechazo de la recomendación efectuada.

-Consecuencias derivadas de la ejecución de sentencias.

Expediente **Q/474/97**. Este expediente trae causa de los problemas derivados de la anulación parcial de un concurso de traslados.

El presentador de la queja exponía los problemas derivados de su participación en un concurso de provisión de puestos de trabajo, convocado por el Ministerio de Asuntos Sociales, INSERSO. El interesado había sido transferido a esta Comunidad por Real Decreto 905/1995, de 2 de junio, sobre traspaso de Funciones y Servicios de la Seguridad Social a la Comunidad de Castilla y León en las materias encomendadas al Instituto Nacional de Servicios Sociales (INSERSO). La Orden de resolución del concurso fue impugnada por otros aspirantes, estimándose el recurso por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, la cual declaró que el puesto adjudicado al promovente de la queja

correspondía al funcionario que había interpuesto el recurso contencioso-administrativo.

En cumplimiento de la indicada sentencia, la Consejería de Sanidad y Bienestar Social de la Junta de Castilla y León dicta una resolución ordenando cesar al presentador de la queja, adscribiéndolo a un puesto de trabajo correspondiente a su cuerpo o escala de conformidad con el art. 49.2 b) del Decreto legislativo 1/1990, texto refundido de la Ley de Ordenación de la Función Pública de Castilla y León, el cual dispone que a los funcionarios que cesen en un puesto de trabajo obtenido por concurso se les atribuirá el desempeño provisional de un puesto correspondiente a su cuerpo o escala y tendrán derecho preferentemente para ocupar puesto del mismo nivel y de la misma localidad.

Examinado el contenido de la queja y la información que la Administración aportó, se llegó a la conclusión que no había irregularidad en la actividad administrativa y así se le hizo saber al interesado comunicándole que podría ejercitar su derecho preferente a obtener una plaza del mismo nivel y en la misma localidad a través del Concurso de Traslados oportuno.

Expediente **Q/1321/97**. El presentador de la queja ante esta Institución manifiesta que por parte de la Diputación de Soria no se habían ejecutado las sentencias del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León con sede en Burgos, dictadas en los Recursos Contencioso-Administrativos, números 560/90 de 30 de junio de 1992 y 721/95, de 22 de febrero de 1996, en relación con el abono de cantidades debidas al compareciente por incrementos salariales desde 1989 a 1996.

Del examen de la documentación y del informe, pudimos constatar, en relación con la ejecución de la sentencia dictada en el

Recurso Contencioso Administrativo número 560/90, de 30 de febrero de 1992, que ha sido ejecutada en los propios términos del fallo, tal y como consta en el Auto de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Junta de Castilla y León, con sede en Burgos, de fecha diecinueve de mayo de mil novecientos noventa y cuatro, que declara estar completamente ejecutada la sentencia y acuerda el archivo de la ejecutoria.

En cuanto a la sentencia dictada en el Recurso Contencioso 721/95, de 22 de febrero de 1996, las liquidaciones fueron negociadas y, al existir disconformidad en la interpretación del fallo, se decidió que fuera la Sala quien, a petición de los interesados, determinara la forma de ejecución mediante la oportuna resolución, en cuyo trámite se encuentra, lo que pusimos en conocimiento de los interesados.

-Expedientes disciplinarios incoados a funcionarios.

En otro orden de cosas, han acudido a esta Institución funcionarios quejándose de que por la superioridad, en cada caso, se les había iniciado expediente disciplinario, manifestando su disconformidad con la decisión de la Administración. Entre otros citamos **Q/810/97, Q/1406/97 y Q/1459/97.**

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 parece concurrir en ninguno de los expedientes.

Finalmente, se hará referencia a la queja **Q/2985/96** presentada por un grupo de personal perteneciente al Servicio de Extinción de Incendios y Salvamento del Ayuntamiento de León y cuyo contenido se centra en tres cuestiones perfectamente diferenciadas.

La primera de ellas, y que, según las manifestaciones efectuadas, se podría considerar como la causa u origen de problema, se circunscribía a la celebración de las últimas oposiciones para cubrir plazas vacantes de sargento y cabo.

En relación con este tema, se hizo constar que, al estar pendiente de Resolución judicial, según consta en el escrito en su día presentado, no se realizaría pronunciamiento alguno, de acuerdo con lo que al respecto establece el art. 12.2 de la Ley Reguladora del Procurador del Común de Castilla y León.

La segunda de las cuestiones planteadas, se basaba en una serie de hechos y denuncias sobre la anormal prestación de sus funciones por parte de alguno de los miembros de la plantilla del SEIS, que determinaban, según los hechos que se relataban, y de ser estos ciertos, verdaderos incumplimientos de las obligaciones en relación con las funciones que tienen encomendadas, y que podían originar una defectuosa e incompleta prestación del servicio, que tanta importancia tiene para la colectividad de los ciudadanos a los que se extiende, pero sobre cuya veracidad, alcance y transcendencia esta Institución no podía realizar valoración alguna.

A la vista de estos elementos de juicio, se efectuaron las siguientes conclusiones valorativas de carácter general:

No se puede ignorar la plenitud del sometimiento de la actuación administrativa a la Ley y al derecho (art. 103 de la Constitución Española), y la efectividad que se predica del derecho a la tutela judicial (art. 24 Constitución Española) impide, sin duda alguna, que pueda existir un comportamiento de cualquier Administración pública -positivo o negativo- inmune al control judicial.

Por consiguiente, no es admisible que una conducta inactiva u omisiva de la Administración pueda afectar a los derechos e intereses de los ciudadanos y suponga vulneración en la defensa de los intereses públicos que tienen encomendados y a los que han de servir con objetividad, eficacia y sometimiento pleno a la Ley (art. 6 Ley 7/85 de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local). Del mismo modo, hay que señalar que el art. 21 del mismo texto legal recoge entre las funciones del Alcalde-Presidente las de dirigir, inspeccionar e impulsar los servicios municipales y que el art. 41 del Real Decreto 2658/86 de 28-11, Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales especifica las atribuciones que ostenta, concretándose en el art. 14, letras e) y f) las que aquí interesan, sin olvidarnos de la posibilidad de delegar contemplada en el art. 43 del citado texto legal.

La Constitución garantiza el sometimiento de las Administraciones Públicas al principio de legalidad, tanto con respecto a las normas que rigen su propia organización, como al régimen jurídico, el procedimiento administrativo y el sistema de responsabilidad. En este sentido, conviene dejar apuntado que el art. 78 de la Ley de Bases del Régimen Local, 7/85, establece que los miembros de las Corporaciones Locales están sujetos a responsabilidad

civil y penal por los actos y omisiones realizados en el ejercicio de su cargo.

Así las cosas, se consideró oportuno resaltar que en el último de los informes emitidos por el Ayuntamiento se decía textualmente:

"A la vista del informe emitido por el Director Técnico del Servicio de Extinción de Incendios, con fecha 22 de octubre de 1997, y de la documentación fotocopiada a la que ha tenido acceso, esta Alcaldía ha resuelto proceder a la realización de una información reservada en relación con los hechos denunciados con fecha 16 de septiembre de 1996, firmada por un numeroso grupo de funcionarios del Servicio de Extinción de Incendios, en la que, con citación de los miembros de dicho Servicio que se considere oportuno, se concreten las quejas y denuncias a que se alude en dicho escrito, como medida previa a la incoación de expediente disciplinario si resulta procedente."

Con ello, se interpretó que por parte de la Administración implicada se iban a llevar a cabo las actuaciones necesarias tendentes al esclarecimiento de los hechos denunciados, subsanando las posibles omisiones habidas en el cumplimiento del deber público encomendado a las autoridades responsables cuya actividad ha de dirigirse a una adecuada y eficaz prestación de los servicios públicos.

Como tercero y último de los apartados en los que se había estructurado el contenido del escrito de queja, hay que dejar constancia de la disconformidad que manifiestan los firmantes de la misma con la falta de respuesta a sus reclamaciones o, en su defecto, siquiera alguna actividad tendente a comprobar la realidad de los hechos que denunciaban y que a su juicio estaban causando un grave deterioro del servicio en el que prestan sus funciones.

Hay que tener en cuenta la obligación que tiene la Administración de resolver expresamente, deber vinculado con el derecho de los ciudadanos a obtener una respuesta expresa adecuada según los principios que proclama el art. 9.3 y las exigencias constitucionales. No se deben desconocer, sin embargo, las especialidades que impregnan el derecho sancionador como supletorio del régimen disciplinario de los funcionarios, a tenor de lo establecido en la Disposición Adicional 3 de la Ley 22/93, de 29 de diciembre, de Medidas Fiscales de Reforma de Régimen Jurídico de la Función Pública y de protección al desempleo y ,por ello, la cualidad de simples denunciantes que ocupan en este procedimiento, lo que conllevaría, en una aplicación estricta y rigurosa de la norma, a que únicamente debería de comunicárseles la iniciación del procedimiento, si este se produjera.

Sin embargo, se estimó que, valorando la especial relación que les unía con la Administración, el número de personas que firmaban los escritos, la gravedad de los hechos denunciados, el conocimiento del estado de deterioro existente en dicho servicio, la importancia que el mismo tiene para la colectividad por las funciones que tienen encomendadas, no solo preventiva, sino de actividad directa en supuestos concretos de peligro para la vida de las personas, era aconsejable la iniciación de alguna actuación investigadora y que ésta y la decisión adoptada con relación a las conclusiones obtenidas les fuera comunicada, siquiera como respuesta al derecho de petición formulado al amparo del art. 29 del Texto Constitucional, que no puede quedar reducido en sus resultados prácticos a una proclamación programática de puro valor retórico, eximiendo a los poderes públicos de los estrictos deberes que impone a estos efectos el art. 53.1. de la Carta Constitucional, y que tampoco pueden ser frenados o reducidos por criterios excesivamente formalistas derivados hacia la exigencia de cumplidas normas o excusándose en el rigor de éstas.

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

1) Que se continúe la investigación iniciada en orden a esclarecer la veracidad de los hechos denunciados, así como su magnitud y, de ser estos ciertos, se actúe conforme establece la legislación aplicable, dándonos cuenta del resultado final de esta.

2) Que dicha actuación investigadora de los hechos denunciados se ponga en conocimiento de la personas señaladas en los escritos de denuncia para recibir notificaciones.

3) En aras de un mejor funcionamiento del servicio público referido, que se estudie la posibilidad de corregir la situación existente, llevando a cabo cuantas modificaciones se estimen oportunas tendentes a lograr una mayor eficacia del mismo y una adecuada protección de los ciudadanos a los que está dirigido dicho servicio.

Por el Ayuntamiento se comunicó la aceptación de la Resolución dictada.

CORPORACIONES LOCALES Y ENTIDADES LOCALES MENORES

Como es sabido, la Administración Local, a la vista de las estadísticas incluidas en los informes elaborados por los distintos Comisionados Parlamentarios, reviste una importancia de primer orden dentro del ámbito de supervisión de las Instituciones autonómicas.

A ello ha contribuido, por un lado, el elevado número de Administraciones Locales del país (en España coexisten aproximadamente 8.052 municipios correspondiendo la cuarta parte a

la Comunidad Autónoma de Castilla y León -2.247-) y, por otro, las también numerosas competencias que ejercen -urbanísticas, asistenciales, etc.-.

Pero es más, con relación precisamente al tipo de competencias que ejercen, debe señalarse que de un tiempo a esta parte las Administraciones Locales se han visto abocadas a asumir competencias y ejecutar actividades hasta hace poco tiempo reservadas a otros entes públicos como consecuencia de la reivindicación ciudadana y también, en cierta medida, de la pasividad de otras Administraciones territoriales en la resolución de los problemas de los vecinos.

Es decir, los Ayuntamientos, además de asumir lo que podríamos denominar "competencias clásicas" municipales (así, abastos, alumbrado público, alcantarillado, etc.) han tomado conciencia de la necesidad imperiosa de incidir para evitar la progresiva desarticulación de la economía municipal y de contribuir a la superación positiva de la crisis y el paro (contratando trabajadores desempleados para la ejecución de obras y servicios de interés general y social, promoviendo, participando o cofinanciando iniciativas locales de empleo, contratando agentes de empleo y desarrollo local, promoviendo Escuelas Taller, Casas de Oficios, Centros de Iniciativa Empresarial...).

La importancia cuantitativa de los instrumentos en manos municipales a que se ha hecho referencia resulta contrastada a partir de algunos datos que obran actualmente en poder de esta Institución.

En efecto, la misma ha tenido conocimiento de que en la Comunidad Autónoma de Castilla y León, y durante el ejercicio 1996, se han acogido a la Orden de 2 de marzo de 1994 (antiguos Convenios INEM-Corporaciones Locales) 411 Ayuntamientos, los cuales han formalizado 2390 contratos, y a la Orden de 18 de diciembre de 1996

de la Consejería de Industria, Comercio y Turismo (para la creación de empleo durante el año 1997), 348 Ayuntamientos -que han contratado 1554 trabajadores- y se han hecho cargo del funcionamiento, durante el pasado año 1997, de 54 Escuelas Taller y Casas de Oficios.

La participación de los Ayuntamientos en los Grupos de Acción Local y en la gestión de Programas Comarcales (LEADER II y PRODER) constituyen también nuevas políticas municipales las cuales pretenden contribuir a la solución de la problemática que afecta a las zonas rurales (crisis del empleo y de la actividad agrícola, abandono del medio rural por parte de los jóvenes mejor formados...).

Los Ayuntamientos, por un lado, forman parte activa de los Grupos de Acción Local, pudiendo, además, resultar beneficiarios de las ayudas aprobadas por los mismos, y, por otro, sus órganos de intervención -concretamente los secretarios- actúan como responsables administrativos y financieros de los 37 Grupos de Acción Local (16 Leader y 21 Proder) que se han constituido en nuestra Comunidad Autónoma.

Pues bien, la importancia de estas nuevas políticas municipales resulta expresamente del número de municipios a que afectan ya que en una Comunidad de 2247 municipios -Castilla y León- la Iniciativa LEADER II afecta a 676 municipios y el Programa PRODER a 948.

Las Corporaciones Locales y Entidades Locales Menores constituyen el objeto de un gran número de quejas que han dado lugar, durante 1997, a la apertura de numerosos expedientes por la Institución y que vamos a analizar a continuación teniendo en cuenta las siguientes cuestiones: régimen jurídico, organización y funcionamiento, contratación, función pública local y entidades locales menores.

Régimen jurídico, organización y funcionamiento

- Silencio y retraso administrativo

Quizás una de las actuaciones que más indefensión causan al colectivo de los ciudadanos es el silencio o retraso administrativo.

Múltiples han sido las reclamaciones presentadas al respecto, (reflejando con ello que sigue siendo como en años anteriores un comportamiento demasiado generalizado en la Administración Pública acentuándose sobre todo en las pequeñas Corporaciones, debido a la escasez de recursos personales, materiales, así como a un cierto abandono por parte del personal administrativo competente.

A esto debemos añadir el desconocimiento del administrado de la legalidad vigente, concretamente de los efectos jurídicos que se derivan del silencio administrativo (positivo o negativo según la naturaleza de la reclamación interpuesta), y de la posibilidad que tiene de exigir, si no hay respuesta, o si hay retraso, la Certificación de Acto Presunto.

Ha constituido factor común en las reclamaciones recibidas en el presente año la desorientación manifestada por parte de los reclamantes, los cuales después de muchos avatares burocráticos, acudían a nosotros en busca de una orientación al objeto de saber qué hacer ante tales conductas.

En el expediente **Q/33/97** se pone de manifiesto la falta de contestación, por parte del Ayuntamiento de Medina del Campo, a la solicitud de información relativa al vertedero de residuos sólidos urbanos "de varios municipios del área de gestión prevista en el Plan Director de Residuos Sólidos Urbanos de Castilla y León".

Pues bien, en el informe remitido por el citado Ayuntamiento se indicaba textualmente "Adjunto le remito copia del escrito enviado al mencionado colectivo", escrito que, a su vez, remitía copia del informe emitido por el Coordinador del Servicio Local de Protección Civil (sin que el mismo se acompañara).

Pues bien, considerando que el mismo satisfacía plenamente las pretensiones del reclamante, esta Institución llegó a la conclusión de que podía considerarse solucionado el hecho que motivó la reclamación y procedió, en consecuencia, al archivo del expediente con fecha 4 de agosto.

Con posterioridad, y mediante escrito de fecha 25 de agosto de 1997, tuvo entrada en esta Institución escrito remitido por el reclamante en virtud del cual se adjunta copia del Informe emitido por el Coordinador del Servicio Local de Protección Civil.

En el referido informe se indica textualmente que "lo único que puedo informar es que la gestión de la recogida y depósito de residuos sólidos urbanos la lleva a cabo la Mancomunidad Tierras de Medina, teniendo ubicado el vertedero en el término de Villaverde de Medina, y que para datos más concretos sobre este tema debiera dirigirse a la mencionada Mancomunidad o a la Consejería de Medio Ambiente".

Pues bien, a la vista del mismo, se consideró oportuno trasladar al Ayuntamiento de Medina del Campo las siguientes consideraciones:

1.- De la lectura del art. 26.1 LBRL inferimos que los municipios de población superior a 5000 habitantes deberán prestar, por sí o asociados, los servicios de recogida y tratamiento de residuos, los cuales constituyen, por lo tanto, servicios mínimos de carácter obligatorio.

2.- Respecto de la posibilidad de asociarse, debe tenerse en cuenta que todo servicio público sólo puede tener como titular al ente público originario, no existiendo ninguna duda de que, en el caso que nos ocupa, el Ayuntamiento de Medina del Campo tiene la titularidad originaria del servicio público de recogida y tratamiento de residuos sólidos urbanos.

3.-Pues bien, la titularidad del servicio lleva implícita la titularidad de la gestión del mismo (de las cuales no puede desprenderse el ente público originario -Ayuntamiento de Medina del Campo-) sin que ello impida la posibilidad de que la gestión del servicio se asuma por una Mancomunidad; en este caso, la Mancomunidad Tierras de Medina.

4.-Es decir, el Ayuntamiento de Medina del Campo conserva la titularidad del servicio y la de la gestión y, en consecuencia, un poder de control y dirección inherente a dicha titularidad y actuable en cuanto que en los órganos de gobierno de la Mancomunidad está representado el Ayuntamiento de Medina del Campo (de conformidad con el art. 35.4 del Texto Refundido de 18 de abril de 1986 el órgano de gobierno de la Mancomunidad estará integrado por representantes de los municipios mancomunados en la forma que determinen los correspondientes estatutos).

4.-Por otro lado, el art. 1 de la Ley de 12 de diciembre de 1995 (que tiene por objeto la incorporación al derecho español de aquellas normas de la Directiva 90/313/CEE no contenidas en la Ley 30/1992) establece el derecho de acceso a la información sobre el medio ambiente de todas las personas físicas o jurídicas sin obligación de acreditar un interés determinado; y el art. 4, que las Administraciones Públicas deberán resolver las solicitudes de información en el plazo máximo de dos meses y que serán motivadas, con sucinta referencia de

hechos y fundamentos de derecho, las resoluciones administrativas que denieguen total o parcialmente la información solicitada.

Con fecha 20 de marzo de 1998 tuvo entrada en esta Institución escrito remitido por el Ayuntamiento de Medina del Campo en el que comunica que la postura de esa Administración es "la de asumir plenamente todas las indicaciones realizadas".

En el expediente **Q/1255/97** se hace alusión a la solicitud de información (dirigida al Servicio Territorial de Sanidad y Bienestar Social de Salamanca) relativa "a los municipios que han realizado nuevos emplazamientos de cementerios con posterioridad a la publicación del Decreto 2263/74, así como los datos necesarios para conocer la ubicación de cada uno de ellos".

Lo cierto es que obra en poder de esta Institución escrito de fecha 10 de junio de 1997 remitido al reclamante en virtud del cual se pone en conocimiento del mismo que "dada la dependencia patrimonial y administrativa civil y/o eclesiástica de estas instalaciones no podemos facilitar dicha información" y que "no obstante, si desean conocer aspectos puntuales sobre el particular, podrán dirigirse a los Ayuntamientos correspondientes".

A la vista de lo expuesto se consideró procedente remitir a la Delegación Territorial de Salamanca Recordatorio de Deberes Legales en el que sustancialmente se ponía de manifiesto lo siguiente:

De conformidad con el art. 55 del Reglamento de Policía Sanitaria Mortuoria los expedientes de construcción de cementerios se instruirán por los Ayuntamientos y, terminada la tramitación, expediente y proyecto se elevarán al Gobernador Civil -hoy Subdelegado del Gobierno- de la provincia para su aprobación definitiva. Por su parte, y a tenor del art. 56, antes de que se proceda a

la apertura de un cementerio habrá de hacerse una visita de inspección por el Delegado de la Jefatura Provincial de Sanidad, que concederá, en su caso, la correspondiente autorización de apertura.

Pues bien, y teniendo en cuenta la transferencia de competencias operada, corresponde a la Administración Autonómica y, concretamente, al Servicio Territorial de Sanidad y Bienestar Social, autorizar a los Ayuntamientos la construcción de nuevos cementerios así como su apertura y puesta en funcionamiento.

En virtud de lo expuesto, considera esta Institución que deben obrar en poder del Servicio Territorial de Sanidad y Bienestar Social los datos relativos a los municipios respecto de los que se ha procedido a aprobar proyectos de construcción de cementerios así como a autorizar la apertura y puesta en funcionamiento de los mismos y que deben, en consecuencia, ser facilitados al reclamante. Todo ello con independencia de que, a partir de ese momento, pueda el mismo dirigirse a los Ayuntamientos correspondientes (no a los de toda la provincia) sobre las cuestiones puntuales que estime oportunas".

Con fecha 15 de enero de 1997 tuvo entrada en esta Institución escrito remitido por la Delegación Territorial de Salamanca en el que textualmente se indica: "No hay inconveniente en facilitar la información pedida por el Colectivo...".

En el expediente **Q/1913/97** se denuncia la falta de contestación a varios escritos remitidos a la Junta Vecinal de Camponaraya (León). En concreto, escritos de fechas 15 de enero de 1997 y 11 de junio del mismo año relativos al procedimiento para regularización de la situación de parcelas situadas en los antiguos terrenos comunales del "Brazal de Arriba".

Pues bien, en el escrito remitido por la Junta Vecinal a esta Institución se indica textualmente que "como se le había contestado oralmente, no se le contestó por escrito y ahora estimo que se hizo lo correcto para evitar verse involucrada esta Junta Vecinal en un contencioso innecesario..."

En virtud de lo expuesto, esta Institución remitió a la citada Junta Vecinal un Recordatorio de Deberes Legales de fecha 22 de enero de 1998.

En el referido recordatorio se ponía en conocimiento de la Junta que en ningún caso la misma puede, a través del mecanismo de la ausencia de resolución expresa de los escritos presentados, "evitar verse involucrada en un contencioso innecesario...", ya que, solicitada la certificación de acto presunto (a partir del día siguiente al del vencimiento del plazo en que debió dictarse la resolución), los plazos para interponer recursos administrativos y contencioso-administrativos se contarán a partir del día siguiente a la recepción de la certificación y, si ésta no fuese emitida en plazo, a partir del día siguiente al de finalización de dicho plazo.

En efecto, el órgano competente que debió resolver expresamente el procedimiento deberá extender la certificación inexcusablemente en el plazo de veinte días desde que le fue solicitada. Ello no obstante, si la certificación no fuese emitida en plazo, los actos presuntos serán igualmente eficaces y se podrán acreditar mediante la exhibición de la petición de la certificación.

El contenido del mencionado Recordatorio era el siguiente:

"Que se cursen las órdenes oportunas y expresamente se dé contestación a los escritos de fechas 15 de enero de 1997 y 11 de junio del mismo año relativos al procedimiento para regularización de la

situación de parcelas situadas en los antiguos terrenos comunales del "Brazal de Arriba"). Asimismo, que en lo sucesivo se cumplan las previsiones legales antes señaladas y se resuelvan expresamente las solicitudes y recursos que se planteen".

A la fecha de cierre de este informe no se ha recibido respuesta de la Junta Vecinal de Camponaraya.

En el expediente **Q/610/97** se hace alusión a la falta de contestación al escrito de fecha 3 de diciembre de 1996 presentado por un colectivo en la Diputación Provincial de Salamanca. Pues bien, en el escrito remitido por la Institución Provincial se indica textualmente que "la petición presentada por el Colectivo fue archivada sin más". Entre otras razones:

"1.-Fue presentado en nombre del Colectivo firmado por P.L.F. sin acreditarse en ningún momento la vinculación del mencionado Sr. y el citado Colectivo.

2.-Por no recogerse el domicilio en donde debieran de realizarse las notificaciones que el procedimiento requiere.

3.-El contenido del escrito no reúne ninguna alegación a proyectos de obra que pudiera dar lugar a que por esta Diputación se replantease su aprobación".

Por lo que respecta a las dos primeras cuestiones, considera esta Institución que si bien es cierto que el art. 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, también lo es que, de conformidad con el art. 71, si la solicitud de iniciación no reúne los requisitos que señala el art. 70, 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.

Ahora bien, y teniendo en cuenta que, tal y como afirma la Diputación de Salamanca, no se recoge en la solicitud el "domicilio en donde debieran de realizarse las notificaciones" la referida notificación debería tener lugar en el apartado de correos que se menciona en la misma (si bien esta Institución es consciente de que la notificación de actos y resoluciones administrativas en un apartado de correos no cumple con la exigencia de constancia de recepción a que se refiere el art. 59).

Y por lo que respecta a la segunda de las cuestiones alegadas lo cierto es que, de conformidad con lo dispuesto en los arts. 160 y 165 y siguientes del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales, las solicitudes formuladas ponen en marcha la maquinaria administrativa (en este caso provincial) la cual ya no podrá detenerse hasta resolver la solicitud expresamente. En efecto, y de conformidad con el art. 176 del citado Reglamento, iniciado un expediente, las Entidades Locales están obligadas a resolverlo expresamente. Por su parte, el art. 42 de la LRJPA establece que la Administración está obligada a dictar resolución expresa sobre cuantas solicitudes se formulen por los interesados.

Todo ello con independencia del contenido de tal resolución si, tal y como afirma la Diputación, "la referencia a Bandos, procedimientos de la Ley del Suelo, cuestiones de posible incompatibilidad de los autores o actividades molestas nada tiene que ver con un procedimiento de aprobación de proyectos donde se deben de plantear cuestiones de carácter técnico".

A la vista de lo expuesto, esta Institución, remitió Recordatorio de Deberes Legales a la Diputación Provincial de Salamanca. En los siguientes términos:

"Que por parte de ese Centro Directivo y con independencia del contenido de la resolución que se adopte:

1.- Se requiera al interesado para que, de conformidad con el art. 71 LRJPA, subsane la falta o acompañe los documentos preceptivos.

2.- Se dicte resolución expresa sobre la referida solicitud".

En el expediente **Q/1863/97** se denuncia por el reclamante la negativa del Ayuntamiento de Medina de Rioseco a facilitarle copia del expediente de ruina de un inmueble de la localidad solicitada verbalmente por el mismo.

En este caso, se procedió al archivo de la queja presentada con fundamento en los siguientes preceptos legales:

1.- Respecto de la cuestión planteada debe de partirse, en primer lugar, de que las instancias deberán presentarse, en principio, por escrito. Así se desprende del art. 165.2 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales (ROF) al decir que será cabeza del expediente la petición o solicitud decretada para su trámite.

2.- Ahora bien, para que la instancia produzca efectos es necesario que llegue al órgano destinatario o, en su caso, al órgano competente para resolver, lo cual se produce en el momento de la recepción del escrito en el registro correspondiente (el art. 151.1.ROF establece que en todas las Entidades Locales habrá un Registro General para que conste con claridad la entrada de los documentos que se

reciban y la salida de los que hayan sido despachados definitivamente). Es decir, los escritos deben ser presentados en el Registro de entrada o en cualquiera de las formas (por ejemplo, en las oficinas de correos) que prevé el art. 38 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJAP-PAC) debiendo el particular proceder en este sentido.

3.- Además, y de conformidad con el art. 70.3 de esta última Ley, de las solicitudes, comunicaciones y escritos que presenten los interesados podrán estos exigir el correspondiente recibo que acredite la fecha de presentación admitiéndose como tal una copia en la que figure dicha fecha anotada por la oficina (art. 70.3 LRJAP).

En el expediente **Q/1379/97** se denuncia la falta de contestación a diversos escritos remitidos al Ayuntamiento de Bustillo del Páramo (León) en virtud de los cuales se solicita un listado completo de todos los contribuyentes de la tasa por recogida de basuras.

Pues bien, lo primero que debemos plantearnos es el plazo en que deben resolverse las solicitudes amparadas en el derecho de acceso a archivos y registros. Dada la inexistencia de plazo específico sobre este particular, debe entenderse que es aplicable el general de tres meses establecido por el art. 42.2 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. Además, debe tenerse en cuenta que la inexistencia de una resolución expresa ante tales solicitudes significará que el silencio administrativo debe ser considerado como positivo, por aplicación de las letras b) y c) del art. 43.2 LRJ-PAC.

En cualquier caso, la negativa expresa del acceso a los documentos administrativos deberá ser motivada, no sólo por mandato del art. 37.4 LRJ-PAC en casos de denegación del derecho por razones

de interés público, intereses de terceros más dignos de protección o cuando así lo disponga una ley, sino porque así lo ordena el art. 54.1 de la misma, con carácter general, para los actos que limiten derechos subjetivos, de modo que serán anulables, a tenor del art. 63 LRJ-PAC, los actos de denegación dictados sin la oportuna motivación.

Finalmente, debe señalarse que el apartado octavo del art. 37 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común reconoce a quien accede a los documentos administrativos el derecho a "obtener copias o certificados de los documentos cuyo examen sea autorizado por la Administración previo pago, en su caso, de las exacciones que se hallen legalmente establecidas".

Por todo ello, se remitió al Ayuntamiento de Bustillo del Páramo Recordatorio de Deberes legales en los siguientes términos.

"Que por parte de ese Ayuntamiento se proceda:

- 1.- A dictar resolución expresa sobre las solicitudes formuladas.
- 2.- A motivar la negativa en el caso de que no se autorice el acceso.
- 3.- En otro caso, a facilitar las correspondientes copias previo pago de las exacciones que se hallen legalmente establecidas".

- Certificación de actos presuntos

En el expediente **Q/1858/97** se hace referencia al escrito de fecha 27 de diciembre de 1996 en virtud del cual se solicita por el reclamante la incoación de un expediente sancionador al Sr. Secretario

del Ayuntamiento de Laguna de Duero (al cual considera autor de una falta muy grave tipificada en el art. 44.2 párrafo 3º de la Ley 30/1992).

Pues bien, y respecto a la cuestión planteada, se ha dado traslado al reclamante, entre otras, de las siguientes consideraciones.

1.- La certificación ha de ser emitida por el Secretario del Ayuntamiento solamente si se refiere a actos presuntos que debió dictar el Pleno o, en su caso, la Comisión de Gobierno mientras que, en los demás casos, debe ser emitida por el órgano o entidad competente para resolver el procedimiento y que será el Alcalde, función que no puede ser objeto de delegación. En efecto, establece el art. 44.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre que:

"1.- Para su eficacia, los interesados o la propia Administración deberán acreditar los actos presuntos mediante certificación emitida por el órgano competente que debió resolver expresamente el procedimiento sin que se pueda delegar esta competencia.

2.- La certificación de actos presuntos de órganos colegiados se emitirá por los secretarios de los mismos o por las personas que tengan atribuidas sus funciones."

Por otro lado, la expedición de certificaciones exige una serie de requisitos enunciados en el art. 205 del Reglamento de Organización y Funcionamiento (ROF). El primero de ellos, previo al acto de certificación, es la orden del Presidente de la Corporación ("Las certificaciones se expedirán por orden del Presidente") debiendo considerarse una simple providencia disponiendo la expedición de la certificación solicitada o reclamada como suficiente (lo que ocurre generalmente con los actos de dirección e impulso del procedimiento).

Ello quiere decir que para que pueda considerarse al Secretario del Ayuntamiento autor de la referida falta deben concurrir dos requisitos: Por un lado, que el órgano que debió resolver expresamente el procedimiento sea un órgano colegiado (Pleno o Comisión de Gobierno) y, por otro, que medie la orden del Presidente. En consecuencia, se procedió al archivo de la queja presentada.

En el expediente **Q/1902/97** el reclamante hace alusión a un escrito del Ayuntamiento de Burgos de fecha 28 de octubre de 1997 (contestación a petición de certificación de acto presunto) respecto del cual manifiesta textualmente "su estupor ante tal contestación que, en modo alguno, constituye la certificación de acto presunto solicitada en escrito de fecha 10 de octubre de 1997".

Pues bien, respecto a esta cuestión se ha indicado al reclamante lo siguiente:

El art. 42.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, establece que la Administración está obligada a dictar resolución expresa sobre cuantas solicitudes se formulen por los interesados, estableciendo el apartado 2 que el plazo máximo para resolver las solicitudes que se formulen por los interesados, será el que resulte de la tramitación del procedimiento aplicable en cada caso y que, cuando la norma de procedimiento no fije plazos, el plazo máximo de resolución será de tres meses.

Por su parte, el art. 44 establece que los actos presuntos se deberán acreditar mediante certificación emitida por el órgano competente que debió resolver expresamente el procedimiento (la certificación de actos presuntos de órganos colegiados se emitirá por los Secretarios de los mismos). Dicha certificación deberá ser comprensiva de la solicitud presentada o del objeto del procedimiento seguido, de la fecha de iniciación, del vencimiento del plazo para dictar

resolución y de los efectos generados por la ausencia de resolución expresa.

Ahora bien, no debe olvidarse que la obligación es resolver y que, incluso, una vez solicitada la certificación, hay un plazo de 20 días para poder hacerlo. En efecto, de conformidad con el citado art. 44, la referida certificación deberá extenderse inexcusablemente en el plazo de veinte días desde que se solicitó, salvo que en dicho plazo se haya dictado resolución expresa. (Y el art. 43.1 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 de actos presuntos).

Pues bien, teniendo en cuenta lo expuesto, debe concluirse que el escrito del Ayuntamiento de Burgos de fecha 28 de octubre de 1997 (contestación petición de certificación de acto presunto) constituye la resolución expresa de la petición del reclamante (teniendo en cuenta que el mismo solicitó la certificación mediante escrito de fecha 10 de octubre y que la Administración, durante un plazo de 20 días, puede extender la certificación de acto presunto o dictar resolución expresa; lo cual parece ser que fue lo que efectivamente ocurrió. De ahí que con fecha 17 de noviembre se procediera al archivo del expediente de referencia.

- Días hábiles y Registro General

En el expediente **Q/894/97** se hace alusión, entre otras, a la cuestión relativa a que "Permanece cerrado el Ayuntamiento de Vecinos (Salamanca) salvo martes y jueves (16,00 a 20,30) impidiéndose ver documentación de sesiones del Pleno".

Pues bien, nos indica el Ayuntamiento en el escrito remitido a esta Institución que "dado que la plaza de Secretaría está agrupada, los días que corresponden a este municipio son los que se atiende al público en general y concejales por Secretaría (martes y jueves en horario de tarde) entre otras cosas porque no existe otro funcionario".

Pues bien, a la vista de lo expuesto se ha estimado oportuno dar traslado al Ayuntamiento de las siguientes consideraciones.

Es lo cierto que el sostenimiento en común de la plaza de Secretaría-Intervención tiene su soporte legal en los arts. 8, 9, 10, 14, 15, 16.b) y 17.2 del RD 1174/87. En efecto, establece el art. 9 que las Entidades Locales cuya población y recursos ordinarios no superen la cifra que determine el Ministerio para las Administraciones Públicas podrán ser eximidas de la creación del puesto de Secretaría, siendo ejercidas las funciones a él atribuidas en la forma establecida en los arts. 10 y 11.

Y el art. 10.1 textualmente establece "...podrán sostener en común y mediante agrupación un puesto único de Secretaría al que corresponda la responsabilidad administrativa de las funciones propias de este puesto de trabajo en todos los municipios agrupados". Equivalente contenido establece el art. 15.1 respecto de la función interventora.

Sin embargo, esta Institución es consciente de que las agrupaciones a efectos de sostenimiento en común de la plaza de Secretaría-Intervención tienen un difícil encuadre en la administración moderna ya que el referido sistema arranca de un planteamiento de insuficiencia y pobreza de medios que puede llegar a impedir seriamente el cumplimiento de los preceptos constitucionales y legales.

Efectivamente, a nadie se le escapa que permaneciendo cerrado el Ayuntamiento (en el caso que nos ocupa, salvo martes y jueves por la tarde) resulta difícil, si no imposible, tener a disposición de los interesados un proyecto de obras o un pliego de condiciones o de los corporativos los expedientes a tratar en la correspondiente sesión convocada.

Es más, los arts. 180 y 182 del Reglamento de Organización y Funcionamiento se refieren al derecho de los administrados para recabar de las oficinas municipales "en cualquier momento" información sobre sus asuntos y formular recusación sobre el funcionario que los tramita.

Por otro lado, y de conformidad con el art. 151.2 del mismo texto legal, el Registro General permanecerá abierto al público "todos los días hábiles" durante las horas prevenidas en la Legislación de Procedimiento Administrativo Común.

El problema a que alude este último párrafo nos lleva a los Convenios regulados en el art. 6 de la nueva LRJPA y, muy especialmente, a la figura que la propia Ley, en su art. 15, denomina "Encomienda de gestión". Pues bien, de conformidad con el mencionado precepto legal, la realización de actividades de carácter material, técnico o de servicios podrá ser encomendada a otros órganos o entidades de la misma o de distinta Administración por razones de eficacia o cuando no se posean los medios técnicos idóneos para su desempeño.

En efecto, y como resulta de todos conocido, es una novedad de la nueva Ley que la presentación de escritos pueda hacerse en los Registros de cualquiera de las Administraciones (Estatal, Autonómica, Local). Sin embargo, lo que sucede es que, en este último caso, debe existir el oportuno Convenio. Es decir, el acto de que sea destinatario

el órgano de una Entidad Local sólo podrá presentarse en el Registro de otra Entidad Local si existiese suscrito convenio. Pero sí podrá presentarse en el registro de cualquier órgano de la Administración del Estado o de la Comunidad Autónoma.

Como conclusión de cuanto se ha expuesto, esta Institución acordó remitir al Ayuntamiento de Vecinos una Sugerencia en los siguientes términos:

"Que por parte de la Corporación que V.I preside, y partiendo de que no puede sostenerse la plaza de Secretaría-Intervención, se valore la posibilidad de crear una plaza de administrativo o auxiliar.

En su defecto, o hasta que dicha plaza efectivamente exista, se valore también la posibilidad de suscribir el oportuno convenio con otra Administración Local a fin de garantizar el derecho de los ciudadanos a la presentación de solicitudes, escritos y comunicaciones todos los días hábiles".

La respuesta de la Corporación Municipal se encuentra pendiente a la fecha de cierre de este informe.

- Derecho a obtener certificaciones.

En la reclamación **Q/83/97**, se denunciaba la resistencia, por parte del Ayuntamiento de Quintana Redonda (Soria), a expedir certificación de empadronamiento, solicitada mediante escrito de fecha 16 de Diciembre de 1996.

La situación fue confirmada. Por ello, mediante Recordatorio de Deberes Legales se le hizo saber, entre otras cosas, que los ciudadanos, en sus relaciones con las Administraciones Públicas, tienen el derecho de acceder a los registros y archivos en los términos

previstos en la Constitución y en la Ley 30/1992, de 26 de Noviembre u otras leyes.

En consecuencia, el Ayuntamiento, recogiendo nuestra resolución, procedió a expedir el certificado interesado, pero éste seguía adoleciendo de una serie de faltas. Por ello, mediante nuevo escrito de fecha 22 de Julio de 1997 se requirió para que procediese a la expedición de una nueva certificación de empadronamiento, consignando los datos solicitados y que tienen su apoyo documental en el padrón municipal de habitantes. En este caso no sabemos si se procedió a subsanar los defectos apreciados.

- Responsabilidad patrimonial

Un tipo de actuación que, desgraciadamente, no es excesivamente extraña consiste en la ejecución por los Ayuntamientos de obras de remodelación de vías públicas, incluyendo las de encintado y pavimentado de aceras, ejecutadas de forma tal que quedan bajo o sobre la rasante de éstas ciertos inmuebles. Por ejemplo, **Q/199/97**.

En todos estos casos se ha puesto en conocimiento de las Corporaciones afectadas que no debe confundirse la existencia de un derecho subjetivo a la existencia de acceso en las mismas condiciones en que se hallaba con anterioridad a la realización de las obras de urbanización de las correspondientes vías públicas y el derecho de los particulares a no ser dañados. Es decir, que si bien es cierto que la realización de tales obras constituye, sin duda, el ejercicio de un derecho legítimo de la Corporación, ello no implica que de su actuación puedan derivarse perjuicios concretos para los particulares (los cuales deberán ser indemnizados siempre que dichos perjuicios sean

individualizados y concretos y excedan de lo que puedan estimarse cargas normales de la vida social).

Ahora bien, no se le escapa a esta Institución que, en ocasiones, lo que pretenden los particulares atribuyendo el origen de determinados daños al deficiente funcionamiento de los servicios municipales así como reclamando la correspondiente indemnización de la Administración Local es corregir lo que -por su antigüedad, por la deficiente calidad de los materiales empleados, etc.- todo propietario está obligado a realizar (de conformidad con el art. 10 del Reglamento de Disciplina Urbanística y 389 del Código Civil).

Constituyeron también, reclamaciones frecuentes durante el año 1997 las que se referían a los daños y perjuicios sufridos en los bienes de los reclamantes como consecuencia de la ejecución de obras municipales (acondicionamiento, reparación, asfaltado de vías públicas, etc.) **Q/1947/97, Q/1718/97, Q/2214/97, Q/1782/97 y Q/789/97.**

Una vez recabados los informes se observa que, en la mayoría de los casos, los daños vienen derivados por la alteración de las cotas de rasantes o alteración en los niveles de las calles, lo que origina que los inmuebles se inundan o surjan humedades, sobre todo en época de abundantes precipitaciones pluviales.

En todos estos casos, se envió Recordatorio de Deberes Legales en los cuales se dejaba constancia de la responsabilidad patrimonial de la Administración Local, como consecuencia de los daños derivados de las obras ejecutadas anormalmente, al no adaptarse al principio de eficacia, puesto que los servicios incluidos en la misma deben ser proyectados y realizados atendiendo a la finalidad de ofrecer una utilidad a las fincas colindantes y no, por el contrario, crearles un riesgo, con el consiguiente demérito del inmueble y la necesidad de actuaciones particulares encaminadas a corregir la referida actuación.

Por otro lado, y en aquellos casos en los que no se apreció actuación irregular, se informó a los reclamantes de la posibilidad que tenían (si lo considerasen oportuno) de incoar en vía administrativa el procedimiento de responsabilidad patrimonial al que se refiere el Título X de la Ley 30/1992, de 26 de Noviembre y Reglamento de los procedimientos de las Administraciones Públicas en esta materia, haciendo explicación de los requisitos necesarios y criterio jurisprudencial seguido para que pueda prosperar la reclamación interpuesta.

Quejas presentadas por concejales de los municipios objeto de las mismas

- Sesiones extraordinarias y urgentes y plazo que debe transcurrir entre la convocatoria y la celebración de la sesión.

En el expediente **Q/463/97** se denuncia la presunta infracción de preceptos legales reguladores de los derechos de los corporativos pertenecientes a grupos políticos minoritarios por parte del Equipo de Gobierno Municipal del Ayuntamiento de Brazuelo (León).

En concreto:

1.-Sesión extraordinaria y urgente de 26 de agosto de 1996. Se convoca el día 26 y se celebra el día 26.

Según resulta de la documentación remitida por el Ayuntamiento de Brazuelo y, concretamente, de la convocatoria de la referida sesión, se desprende que no se incluye como primer punto del orden del día el pronunciamiento del Pleno sobre la urgencia.

Respecto a esta cuestión debe tenerse presente que, de conformidad con el art. 79 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales de 1986, son sesiones extraordinarias urgentes las convocadas por el Alcalde o Presidente cuando la urgencia del asunto o asuntos a tratar no permita convocar la sesión extraordinaria con la antelación mínima de dos días hábiles exigida por la Ley 7/1985, de 2 de abril. En este caso, debe incluirse como primer punto del orden del día el pronunciamiento del Pleno sobre la urgencia, levantándose acto seguido la sesión si ésta no resulta apreciada por el mismo.

Ahora bien, la ratificación de la urgencia ha de referirse a todos los asuntos recogidos en la convocatoria debiendo considerarse nula la sesión (extraordinaria y urgente) si la ratificación se refiere a uno de los puntos en que se basó la convocatoria pero no a los restantes que fueron tratados en la misma.

Pues bien, de la lectura de la convocatoria de la sesión de fecha 26 de agosto de 1996 se desprende que el Alcalde de Brazuelo basó la urgencia de la sesión (urgencia que, sin embargo, no se ratificó) "en la necesidad de aprobación del presupuesto de la obra nº 21 del Fondo de Cooperación Local a efectos de completar el expediente de contratación de las obras finalizando el plazo para ello el próximo 1 de septiembre".

Este asunto al que acaba de aludirse es un asunto distinto del resto (Padrón municipal de habitantes, Certificación final de las obras...) respecto de los cuales ninguna afirmación se ha hecho acerca de que concurriese en ellos la urgencia necesaria para su estudio en la referida sesión.

Por esta razón, concluíamos en el escrito remitido al Ayuntamiento de Brazuelo que -a juicio de esta Institución- debe considerarse improcedente la inclusión en una sesión extraordinaria y urgente de cuestiones como las referidas que, al menos en principio (y otra cosa no se deduce de la documentación existente en nuestras oficinas), parecen contemplar situaciones producidas algunas días o incluso meses antes.

2.- Comisión Informativa de Hacienda: Se convoca el día 2 de diciembre y se celebra el día 4 de diciembre.

El Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales (ROF) aprobado por Real Decreto

2568/1986, de 28 de noviembre, dispone en su art. 127.1 que la Comisión Especial de Cuentas es de existencia preceptiva, según dispone el art. 116 de la ley 7/1985, de 2 de abril, y que su constitución, composición e integración y funcionamiento se ajusta a lo establecido en las demás comisiones informativas.

A partir de esta última referencia -las demás comisiones informativas- se deduce que la Comisión Especial de Cuentas no es más que una comisión informativa y que, precisamente por ello, le son aplicables las normas contenidas en el ROF reguladoras de este tipo de órganos complementarios. Conforme a ellas (art. 138 del mencionado Reglamento) procede la aplicación de las disposiciones relativas al funcionamiento del Pleno y, en concreto, del art. 80.4 ROF de conformidad con el cual entre la convocatoria y la celebración de la sesión no podrán transcurrir menos de dos días hábiles.

Ahora bien, debe tenerse en cuenta el principio general de que los plazos señalados por días empiezan a contarse a partir del siguiente a la notificación o publicación del acto (como disponen tanto el art. 5 del Código Civil como el art. 48 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, LRJPAC).

Es decir, el referido plazo de dos días comenzará en el momento de la notificación a los diversos miembros de la Corporación y no en el de la firma de la convocatoria (o en el de la fecha de su registro de salida) con el objeto de que aquellos puedan consultar en la Secretaría del Ayuntamiento la documentación referente a los asuntos incluidos en el orden del día.

Pero es más, la prescripción del art. 46.2 b) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, establece que han de mediar como mínimo dos días hábiles completos; por tanto, si la sesión ha de celebrarse el día 4 (y

suponiendo que no existan días inhábiles posteriores a la convocatoria) debe notificarse la convocatoria, como máximo, el día 1. Si se hiciese el día 2 no se cumpliría la exigencia -aunque en cómputo horario pudieren rebasarse las 48 horas-.

Con fecha 9 de junio de 1997 se remitió al Ayuntamiento de Brazuelo el correspondiente Recordatorio de Deberes Legales y con fecha 20 de junio de 1997 se recibió comunicación de la citada Corporación en la que se indica que se ha decidido aceptar el Recordatorio formulado.

- Derecho a la información

Respecto a la cuestión aludida debe de partirse, en primer lugar, de que los servicios administrativos locales están obligados a facilitar información, sin necesidad de que el miembro de la Corporación acredite estar autorizado, en los siguientes casos:

a) Cuando se trate del acceso de los miembros de la Corporación que ostenten delegaciones o responsabilidades de gestión a la información propia de las mismas.

b) Cuando se trate del acceso de cualquier miembro de la Corporación a la información y documentación correspondiente a los asuntos que hayan de ser tratados por los órganos colegiados de que formen parte, así como a las resoluciones o acuerdos adoptados por cualquier órgano municipal.

c) Cuando se trate del acceso de los miembros de la Corporación a la información o documentación de la Entidad Local que sea de libre acceso para los ciudadanos.

Ahora bien, en el resto de los casos los miembros de las Corporaciones Locales deben acreditar estar autorizados por el Alcalde o Presidente o por la Comisión de Gobierno.

Y sucede que la referida autorización puede ser expresa (concediendo o denegando el acceso a la documentación informativa, en este último caso a través de resolución o acuerdo motivado) o presunta.

En concreto, 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 cinco días a contar desde la fecha de la solicitud.

Ello no obstante, se ha planteado esta Institución a la vista del art. 44 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre -que se refiere a la necesidad de instar certificación de acto presunto y a la obligatoriedad de su expedición en el plazo de 20 días, salvo resolución expresa-, si ésta última puede ser tanto estimatoria como desestimatoria (entendiendo dicho plazo como una ampliación del establecido en el art. 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 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 acceso a la documentación o información solicitada (debiendo tenerse en cuenta que, como ha puesto de manifiesto en alguna ocasión la Jurisprudencia, la obtención por silencio del acceso a la información "no autoriza a que se faciliten copias de los documentos solicitados sino solamente a su consulta").

Todo ello con independencia de la problemática derivada de dichas autorizaciones por silencio y consistente, al menos en principio, en la posibilidad de enfrentamientos personales entre los corporativos y los funcionarios como consecuencia de peticiones directas de expedientes a estos últimos.

En concreto, en el expediente **Q/810/97** se hace alusión a la denegación de acceso a la información y documentación municipales, en materia de gastos e ingresos, a un Grupo Político del Ayuntamiento de Espinosa de Cerrato, Palencia.

Pues bien, en el escrito remitido por la citada Corporación Municipal se ponía en conocimiento de esta Institución que "Los miembros del grupo político que formulan la queja fueron miembros electos de esta Corporación en las legislaturas 87-91 y 91-95 y consideramos que, como tales miembros, debieron revisar y aprobar las cuentas de dichos ejercicios...".

A la vista de lo expuesto, esta Institución consideró procedente formular al Ayuntamiento de Espinosa de Cerrato el correspondiente Recordatorio de Deberes Legales.

Sustancialmente se indicaba en el mismo que el derecho a la información reconocido por la Ley no es sólo para actos futuros ni para actuaciones no aprobadas por el Pleno sino que puede referirse a actuaciones realizadas por una Corporación anterior.

Por este motivo, esta Institución no pudo estimar las razones que la Corporación aducía y que concretaba, en síntesis, en que los documentos se referían a anteriores Corporaciones y que fueron debidamente aprobados por los respectivos Plenos. Máxime cuando puede suceder que, en un momento determinado, no resulten precisos

determinados antecedentes o información que sí pueden serlo en otro posterior.

Con fecha 12 de junio de 1997 se recibió comunicación del Ayuntamiento de Espinosa de Cerrato en la que se indica que se ha decidido aceptar el Recordatorio formulado el pasado 3 de junio.

- Otras cuestiones

En el expediente **Q/894/97** (Ayuntamiento de Vecinos) se hace alusión a la "falta de contestación por la Alcaldía a los ruegos y preguntas realizados en plenos ordinarios, certificaciones expedidas por Secretaría y no firmadas por el Alcalde y suspensión del pleno (sesión ordinaria, septiembre-96) por vacaciones de la Alcaldía.

Es preciso distinguir:

1.-"Falta de contestación por la Alcaldía a los ruegos y preguntas realizados en plenos ordinarios".

Se adjunta por el reclamante Certificación de Secretaria de fecha 10 de abril de 1997 acrediativa de que "las preguntas formuladas en el Pleno de fecha 26 de diciembre de 1996 no han sido contestadas en el mismo ni figuran contestaciones en las actas celebradas por el Pleno con posterioridad a dicha fecha".

En virtud de lo expuesto, esta Institución consideró procedente recordar al Ayuntamiento de Vecinos que, de conformidad con el art. 97 del Reglamento de Organización y Funcionamiento, las preguntas planteadas oralmente en el transcurso de una sesión y las formuladas por escrito serán generalmente contestadas por su destinatario en la sesión siguiente y que las formuladas por escrito con veinticuatro horas

de antelación serán contestadas ordinariamente en la sesión o, por causas debidamente motivadas, en la siguiente.

2.-"Certificaciones expedidas por Secretaría y no firmadas por el Alcalde".

Se adjunta Informe de Secretaría de fecha 16 de enero de 1997 en virtud del cual se explicita que "requerido el Alcalde para que firme el visto bueno de las certificaciones expedidas por el Sr. Secretario correspondientes a las siguientes sesiones plenarias y a los acuerdos que también se reseñan negándose el mismo a firmar las certificaciones presentadas".

Pues bien, respecto a esta cuestión se ha recordado al Ayuntamiento que, de conformidad con el art. 205 del Reglamento de Organización y Funcionamiento, las certificaciones se expedirán por orden del Presidente de la Corporación y con su visto bueno para significar que el Secretario o funcionario que las expide y autoriza está en el ejercicio del cargo y que su firma es auténtica.

3.-"Suspensión pleno (sesión ordinaria, septiembre-96) por vacaciones de la Alcaldía".

En efecto, y mediante Decreto de fecha 19 de septiembre de 1996 (según resulta de la documentación aportada), "se ordena la no convocatoria del Pleno que debería tener lugar el próximo día 24 de septiembre por encontrarse la Alcaldía ausente por vacaciones fuera de la localidad".

A la vista del referido Decreto, esta Institución ha dado traslado al Ayuntamiento de las siguientes consideraciones.

1.- Conforme al art. 46 de la Ley de Bases los órganos colegiados de las Entidades Locales funcionan en régimen de sesiones

ordinarias, de periodicidad preestablecida, y extraordinarias, que pueden ser, además, urgentes.

2.- La LBRL exige que el Pleno celebre sesión ordinaria como mínimo cada 3 meses (art. 46.2), debiendo establecerse la periodicidad y, en concreto, los días de las sesiones ordinarias por acuerdo previo del Pleno, adoptado en sesión que al efecto debe convocar el Alcalde dentro de los 30 días siguientes a la constitución de las nuevas Corporaciones (art. 78 del Reglamento de Organización y Funcionamiento).

3.- La no convocatoria del Pleno ordinario constituiría no sólo vulneración de dicho acuerdo y de lo que dispone el art. 46.2.a) de la Ley 7/1985, de 2 abril, reguladora de las Bases del Régimen Local sino también vulneración del derecho fundamental consagrado en el art. 23 de la Constitución.

4.- La celebración de una sesión extraordinaria no equivale, en ningún caso, a la ordinaria preceptiva que debería haberse convocado (aunque incluya el turno de ruegos y preguntas) pues no salvaguarda determinados derechos de los corporativos que podrían entenderse lesionados.

Así, por ejemplo, y de conformidad con el art. 42 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 o la posibilidad de presentar mociones de acuerdo con el art.91.4 ROF -someter a la consideración del Pleno, por razones de urgencia, algún asunto no comprendido en el orden del día que acompañaba a la convocatoria y que no tenga cabida en el punto de ruegos y preguntas-.

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.

5.- De conformidad con el art. 23.3 de la Ley de Bases del Régimen Local de 2 de abril de 1985 los Tenientes de Alcalde sustituyen por el orden de su nombramiento y en los casos de vacante, ausencia o enfermedad al Alcalde.

El Recordatorio de Deberes Legales remitido al Ayuntamiento de Vecinos y relativo a las tres cuestiones expuestas (de fecha 2 de diciembre) era el siguiente:

"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:

1.- A dar cumplimiento a lo preceptuado en el art. 97 apartados 6 y 7 respecto a los ruegos y preguntas.

2.-A reflejar en las certificaciones el Visto Bueno de la Alcaldía para significar que el Secretario o funcionario que las expide y autoriza está en el ejercicio del cargo y que su firma es auténtica.

3.- A celebrar sesión ordinaria como mínimo cada 3 meses -de conformidad con lo dispuesto al efecto por el Pleno de la Corporación-

sustituyendo al Alcalde, en casos de ausencia, los Tenientes de Alcalde por el orden de su nombramiento.

Se ha recibido comunicación del citado Ayuntamiento en la que se indica que se ha decidido aceptar el Recordatorio formulado el pasado 2 de diciembre.

En el expediente **Q/2955/96** el Ayuntamiento de Merindad de Río Ubierna (Burgos) pone en conocimiento de esta Institución que "Los concejales que no corresponden a la candidatura de esta Alcaldía son tres y cada uno pertenece a una candidatura diferente" y que "en este Ayuntamiento no se ha constituido grupo político alguno en los términos de los arts. 23 y siguientes del Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre".

Pues bien, lo cierto es que, en el presente caso, se ha incumplido lo dispuesto en el art. 23 ROF, de conformidad con el cual los miembros de las Corporaciones Locales se constituirán en Grupos, así como en el art. 24 ROF a cuyo tenor los Grupos políticos se constituirán mediante escrito (dirigido al Presidente y suscrito por todos sus integrantes) que se presentará en la Secretaría General de la Corporación dentro de los cinco días hábiles siguientes a la constitución de la Corporación.

Ahora bien, en principio, considera esta Institución que no cabe tildar de ilegalidad manifiesta la constitución de los grupos políticos después de los cinco días a que se ha hecho referencia anteriormente (derecho-deber de los Concejales de estar adscritos a un grupo político).

Cuestión distinta (por cierto polémica y cambiante) es la relativa al número necesario de concejales para constituir un grupo. En

cualquier caso, en este, como en otros temas, será fundamental lo que disponga el Reglamento Orgánico.

En virtud de lo expuesto, y con fecha 21 de marzo de 1997, esta Institución remitió Recordatorio de Deberes Legales al Ayuntamiento de Merindad de Río Ubierna. En el mismo, y sin perjuicio de proceder a la rápida aprobación del Reglamento Orgánico -si el mismo no existiera- consideró procedente esta Institución la constitución de un Grupo Mixto -integrado por las representaciones minoritarias- con un portavoz rotatorio

A la fecha de cierre de este informe aún no se ha recibido la respuesta de la Corporación Municipal.

En el expediente **Q/3188/96** es objeto de estudio, entre otras cuestiones, el acta de la sesión extraordinaria de fecha 27 de junio de 1995 celebrada por el Ayuntamiento de Carbellino de Sayago (Zamora) en cuyo punto 1º "Fijación de la periodicidad de las sesiones ordinarias del Pleno" textualmente se manifiesta: "Las sesiones ordinarias se celebrarán la primera quincena de los meses de enero, abril, julio y octubre."

Pues bien, y según resulta de los términos del acuerdo, el mismo permite la celebración de sesión ordinaria sin respetar el mínimo legalmente establecido (permite, por ejemplo, que se celebre una sesión ordinaria el día 1 de enero y otra el día 14 de abril con lo que transcurre un plazo entre una y otra superior a tres meses).

Por esta razón, y por lo que respecta a la cuestión aludida, se consideró procedente recordar al Ayuntamiento la necesidad de que los plenos ordinarios se celebren con una periodicidad que no exceda de tres meses (lo que no equivale a celebrar un Pleno cada trimestre).

Con fecha 13 de marzo de 1997 se ha recibido comunicación del Ayuntamiento de Carbellino en la que se indica que se ha decidido aceptar el Recordatorio formulado el pasado 20 de febrero.

En el expediente **Q/3214/96** el reclamante pone en conocimiento de esta Institución que en la fecha de la convocatoria de la correspondiente sesión plenaria "faltaba el informe preceptivo de actividades clasificadas, el cual fue incorporado el mismo día 7 por la mañana y el Pleno era por la tarde".

En efecto, en el escrito remitido por el Ayuntamiento de Lastrilla (Segovia) se hace referencia a dicha cuestión indicando que, efectivamente, con fecha 7 de enero se personó el Alcalde en el Servicio Territorial de Medio Ambiente "donde se le facilitó una fotocopia compulsada del acuerdo que es el que se incorpora al expediente".

Ahora bien, según el art. 46.2 b) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, y 84 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales aprobado por Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, la documentación íntegra de los asuntos incluidos en el orden del día que deba servir de base al debate y, en su caso, votación deberá figurar a disposición de los concejales o diputados desde el mismo día de la convocatoria en la Secretaría de la Corporación.

En virtud de lo expuesto, entendió esta Institución que se estaría produciendo una irregularidad en la medida en que no hubiera estado a disposición de los miembros de la Corporación el Informe de la Comisión Provincial de Actividades Clasificadas -desde la fecha de la convocatoria- en cuanto el mismo constituye parte de la documentación de uno de los asuntos incluidos en el orden del día. A la fecha de cierre de este informe, y pese a haber sido reiterada la

solicitud de contestación, aún no se ha remitido la respuesta a nuestro Recordatorio de Deberes Legales de fecha 19 de agosto de 1997.

En la reclamación **Q/1044/97**, un Concejal del Ayuntamiento de Puebla de Valverde (Zamora) denunciaba dos cuestiones:

Por un lado, el incumplimiento del acuerdo adoptado por el Pleno de esa Corporación, que estableció que las sesiones ordinarias se celebrarían una vez al trimestre. Y, por otro lado, la construcción de una nave ganadera sin las preceptivas licencias.

Se procedió a pedir los informes correspondientes, en donde se constató que en "alguna" ocasión no se había celebrado sesión ordinaria. Aducían como justificación que NO había asuntos que tratar, al haberse celebrado en fechas próximas sesión extraordinaria.

Respecto a la segunda de las cuestiones suscitadas, la Corporación reconoció que la nave no contaba con licencia alguna, al entender que no eran necesarias, dado que "simplemente" se trataba de una nave destinada a almacenar pacas de paja, alfalfa y custodia de maquinaria agrícola, y no una explotación ganadera como sostenía el reclamante.

A la vista de los informes recibidos, con fecha 31 de Octubre de 1997 se procedió a formular Recordatorio de Deberes Legales, en donde se les hizo saber que la NO convocatoria del Pleno constituye no sólo la vulneración del acuerdo corporacional y de lo dispuesto en el art. 46.2.a) de la Ley 7/1985, de 2 de Abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, sino también la vulneración del derecho fundamental consagrado en el art. 23 de la Constitución, pues la no convocatoria del Pleno no sólo priva a los concejales, sino a la totalidad de los vecinos del derecho a participar en los asuntos públicos municipales, a través de sus representantes. Sin que la celebración de una sesión

extraordinaria equivalga a la ordinaria, pues no salvaguarda determinados derechos de los corporativos que podrían entenderse lesionados.

En cuanto al segundo punto objeto de la queja, se le informa de lo dispuesto en la legislación urbanística aplicable, esto es:

"Que todo acto de edificación requiere la preceptiva licencia municipal", sin que sea posible obtenerla por silencio administrativo. Así como todas las actuaciones a seguir, en aras de restablecer el orden urbanístico violado.

Finalmente, se le indica que el almacenamiento de paja y alfalfa siempre que la nave construida excediera de los límites previstos en la Ley 5/1993, de 21 de Octubre, de Actividades Clasificadas, queda sometida a la presente Ley, al considerarse un almacenamiento de combustible, objetos o materiales con riesgo de incendio. Requiriendo, en consecuencia, licencia de actividad previo a la concesión de licencia de obras y apertura.

Ante tal Resolución, el Ayuntamiento de Pubblica de Valverde manifestó su conformidad y aceptación.

Queja **Q/800/97**, interpuesta por un Concejal del Ayuntamiento de Gumiel de Mercado. En ella denunciaba la construcción de una nave de ganado ovino en el polígono industrial de la localidad, sin las preceptivas licencias municipales, y sin que la Corporación local adoptase medida alguna, a pesar de conocer los hechos.

Mediante escrito de fecha 10 de julio de 1997, se dirigió escrito al Ayuntamiento, requiriendo nos aclarase los hechos denunciados.

Recibida la misma, se observa que el problema subyacente radicaba en la observancia de la distancia mínima que ha de existir

entre la nave y el núcleo urbano. Para superarlo se procedió a una modificación puntual (en concreto el art. 47.1), de las NNSS provinciales de Burgos, a propuesta del Ayuntamiento, suprimiendo en el referido artículo el apartado en el que se exigía una distancia mínima de 1.500 metros (que no se cumplía) sustituyéndolo por otro en el que se establecía "que se estará a lo dispuesto en la normativa exigible por la Comisión de Actividades Clasificadas".

Con ello quedó resuelto el problema, y se procedió (previa incoación de los expediente oportunos) a conceder las licencias de Obras y Actividad con los informes favorables de la Comisión Provincial de Actividades Clasificadas de Burgos.

En consecuencia, se procedió al archivo de la queja, al no haber detectado ningún tipo de irregularidad en la actuación denunciada que pudiera ser objeto de una decisión supervisora por parte de la Institución. Y así se le hizo saber al concejal, el cual manifestó su disconformidad con la actuación de las Administraciones implicadas, dado que entendía que las mediciones efectuadas por el técnico del Ayuntamiento, y que fueron base del otorgamiento de la licencia, eran erróneas. Además, también alegaba que la Comisión de Actividades Clasificadas dio como buenos los informes remitidos por el Ayuntamiento, sin comprobarlos.

Mediante carta de fecha 2 de diciembre de 1997 se le hizo saber la confirmación del archivo en base al siguiente razonamiento: "Gozan de evaluación prevalente los informes periciales emitidos por los técnicos municipales, en quienes es presumible, salvo prueba en contrario, una lógica imparcialidad, al deber tener como esencial finalidad de su pericia el mantenimiento de la legalidad urbanística. Así como el hecho que la Comisión Provincial de Actividades no está "obligada" a comprobar la veracidad de los informes remitidos, dado

que los mismos gozan "prime facie" de la presunción de imparcialidad, que lo dota el sometimiento del actuar de la Administración Pública, al principio de legalidad".

En la queja **Q/3213/96**, se reclamaba por la suspensión de la sesión plenaria de fecha 7 de junio de 1996 (por falta de quórum) por parte del Ayuntamiento de Martín (Segovia), celebrándose la misma a puerta cerrada, tan solo media hora después.

En este caso, y una vez hechas las indagaciones oportunas se consideró oportuno formular Recordatorio de Deberes Legales el 14 de marzo de 1997, el cual fue aceptado al reconocer el Ayuntamiento el quebranto de lo dispuesto en el art. 90 del ROF, según el cual si en la primera convocatoria no existiera el quórum necesario, se entenderá convocada la sesión automáticamente a la misma hora, dos días después y no a la media hora.

Responsabilidad política y jurídica

En el expediente **Q/1491/97** solicitaba el reclamante de esta Institución "que la misma instara al Sr. Alcalde (de Villamartín de Don Sancho, León) a reconsiderar sus actitudes y a dejar la Alcaldía en otras manos que gocen de la confianza de los vecinos, que el actual Alcalde ha perdido".

Pues bien, respecto de la cuestión planteada, se ha dado traslado al reclamante de las siguientes consideraciones.

En un sentido amplio la responsabilidad que pueda ser planteada o exigida en un Estado de Derecho debe entenderse como responsabilidad jurídica toda vez que, tanto la responsabilidad política como la jurídica han de ser sustanciadas jurídicamente, es decir, a

través de los procedimientos establecidos en las normas jurídicas que las regulan.

Ahora bien, siendo cierto lo anterior y confluyendo dicho elemento común en ambas figuras, también es cierto que son diversos los criterios de diferenciación.

Efectivamente, la responsabilidad jurídica -ya sea civil, penal o administrativa- responde a un principio de tipicidad, es decir, la actuación que va a ser enjuiciada debe venir expresamente recogida en una norma jurídica, en determinados casos con rango de ley formal, así como la sanción que corresponde. Nos encontramos, por consiguiente, ante una actuación (acción u omisión) personal, descrita jurídicamente y exigible ante esta Institución o ante los oportunos órganos judiciales, en su caso, una vez sea debidamente acreditada.

La responsabilidad política, sin embargo, no exige que la actuación que vaya a ser objeto de enjuiciamiento político venga descrita en una norma jurídica y ello por el carácter múltiple y variable que ofrece la conducta política (es decir, quien determina si existe o no esa responsabilidad no queda vinculado por norma previa sino exclusivamente por su propio criterio). Por otra parte, tampoco resulta requisito necesario la vinculación personal, es decir, cabe plantear y exigir responsabilidad política a una determinada persona por conductas o hechos de otra distinta. Finalmente, este tipo de responsabilidad no se exige ante órganos judiciales ni ante esta Institución sino ante los oportunos órganos políticos que otorgaron la confianza que ahora se retira o se cuestiona.

Pues bien, y considerando lo expuesto en el escrito del reclamante, debe concluirse que el mismo hacía referencia a una presunta "conducta" del Sr. Alcalde de Villamartín de Don Sancho

sometida a la responsabilidad política a la que se encuentran sujetos los representantes de los ciudadanos en cuanto tales.

Y dentro de los mecanismos para la exigencia de responsabilidad política se encuentra la renuncia (renunciando al cargo y perdiendo la condición de concejal o renunciando al cargo sin perder la condición de concejal) y la moción de censura, cuya regulación, en la actualidad, ha pretendido dar un mayor grado de estabilidad y permanencia al cargo de Alcalde lo cual, en determinadas situaciones, puede provocar que se mantengan en dicho cargo personas con un evidente déficit de confianza política.

A la vista de lo expuesto esta Institución procedió -con fecha 10 de septiembre de 1997- al archivo de la queja presentada ya que a la misma no le compete pronunciarse sobre la gestión política ni hacer una valoración de la misma, tal y como se desprende de su propia naturaleza, debiendo limitarse al examen de la validez en derecho de los actos administrativos; único que debe realizarse, a la vista del ordenamiento, sin entrar en otras consideraciones.

Concejales y funcionarios

En el expediente **Q/1036/97** se aludía a la Circular del Ayuntamiento de Villaquilambre (León) de fecha 26 de mayo de 1997 en cuya virtud se rogaba a los Sres. Concejales "que no se interrumpa el normal funcionamiento de los servicios administrativos de esta Administración procurando que las labores de cada concejal se realicen sin interferir entre el público y los funcionarios".

A la vista del primer párrafo de dicha Circular no encontró esta Institución actuación irregular de la Administración que justificara su intervención ya que parece ser que lo que se está pretendiendo es

salvaguardar el interés público, impidiendo que existan situaciones que puedan perjudicar el adecuado desarrollo de la actividad de los funcionarios públicos.

Efectivamente, pugnaría con la más elemental lógica que quienes tienen a su cargo las decisiones políticas municipales mantengan durante el ejercicio de esa actividad su presencia física en la Corporación asistiendo a los ciudadanos en los asuntos que tramitan (respecto a esta cuestión, manifestaba textualmente el reclamante en su escrito que "muchos han sido y son los ciudadanos que cuando realizan cualquier consulta me piden que les acompañe para asistirles en el asunto que tramitan") expuestos a que, en cualquier momento, pudiera surgir una confrontación entre sus intereses como representantes de la comunidad, libremente elegidos, y los que como "cuasi" empleados les fueran propios.

Ahora bien, respecto de la segunda parte de la Circular ("se ordena a todos los concejales y funcionarios que cuando se desee obtener por aquellos algún tipo de información sobre los expedientes o actuaciones municipales deberá ser siempre por escrito y entregada por los funcionarios mediante oficio de remisión expreso de esta Alcaldía, que será elaborado por la Secretaría Municipal"), considera esta Institución lo siguiente:

De conformidad con el art. 14 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales todos los miembros de las Corporaciones Locales tienen derecho a obtener del Alcalde o Presidente o de la Comisión de Gobierno cuantos antecedentes, datos o informaciones obren en poder de los servicios de la Corporación y resulten precisos para el desarrollo de su función.

Ahora bien, el art. 15 establece que los servicios administrativos locales estarán obligados a facilitar la información, sin

necesidad de que el miembro de la Corporación acredite estar autorizado, en los siguientes casos:

a) Cuando se trate del acceso de los miembros de la Corporación que ostenten delegaciones o responsabilidades de gestión a la información propia de las mismas.

b) Cuando se trate del acceso de cualquier miembro de la Corporación a la información y documentación correspondiente a los asuntos que hayan de ser tratados por los órganos colegiados de que formen parte, así como a las resoluciones o acuerdos adoptados por cualquier órgano municipal.

c) Cuando se trate del acceso de los miembros de la Corporación a la información o documentación de la Entidad local que sean de libre acceso para los ciudadanos.

Ello no obstante, esta Institución no ha procedido a la admisión a trámite de la queja respecto de esta cuestión ya que la misma no ha sido alegada por el reclamante. En consecuencia, se procedió al archivo con fecha 25 de agosto de 1997.

Contratación

En el expediente **Q/278/96** se hacía alusión a la liquidación de las obras incluidas en el "Proyecto de Urbanización de las Calles Zona Norte en la Flecha-Arroyo de la Encomienda" (Valladolid). Pues bien, y según manifestaciones del reclamante, "es un agravante la multitud de carencias así como defectos de ejecución de obra".

A la vista de la documentación que obra en los archivos de esta Institución y teniendo en cuenta que la fecha de formalización del

contrato resulta ser el día 21 de marzo de 1989 lo primero que debe afirmarse es que la obra se contrató bajo la vigencia de la Ley de Contratos del Estado del Reglamento General de Contratación del Estado así como del Reglamento de Contratación de las Corporaciones Locales de 9 de enero de 1953 (La precedente afirmación no ofrece duda alguna si tenemos en cuenta que a los contratos adjudicados a partir de la entrada en vigor de la Ley 13/1995, de 18 de mayo -por lo tanto a partir del 9 de junio de 1995- les es aplicable, íntegramente, el régimen establecido por la misma).

La referida legislación establecía una doble recepción -provisional y definitiva- que ha desaparecido de la legislación en vigor. Por otro lado, y aunque de conformidad con la documentación remitida por el Ayuntamiento "no se procedió a la formal recepción provisional de las obras en 1990", ello no impide que puedan considerarse recibidas las mismas de forma "tácita o implícita "

Ahora bien, tanto la Jurisprudencia como la Doctrina del Consejo de Estado han contribuido a robustecer la presunción de que, con la recepción definitiva de la obra, se acredita el debido cumplimiento de la prestación por parte del contratista extinguiéndose las facultades reservadas a la Administración como contratante, salvando la posible exigencia de responsabilidad ante hipotéticos vicios ocultos contemplada en el art. 56 LCE.

En efecto, de conformidad con los arts. 56 de la LCE de 8 de abril de 1965 y 175 del Reglamento General de Contratación de 25 de noviembre de 1975 "si la obra se arruina con posterioridad a la recepción definitiva, por vicios ocultos de la construcción debidos a incumplimiento doloso del contrato por parte del empresario, responderá éste de los daños y perjuicios en el término de quince años.

Transcurrido este plazo quedará totalmente extinguida la responsabilidad del contratista".

La regulación de la responsabilidad por vicios ocultos -en la ejecución de obras por los contratistas- se inspira en el art. 1591 CC de conformidad con el cual "el contratista de un edificio que se arruinase por vicios de la construcción responde de los daños y perjuicios si la ruina tuviere lugar dentro de 10 años contados desde que concluyó la construcción; igual responsabilidad, y por el mismo tiempo, tendrá el arquitecto que la dirigiere si se debe la ruina a vicio del suelo o de la dirección. Si la causa fuere la falta del contratista a las condiciones del contrato la acción de indemnización durará 15 años".

Por todo ello, se estimó conveniente remitir al Ayuntamiento de Arroyo de la Encomienda el siguiente Recordatorio de Deberes Legales:

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

1.- Que se requiera al contratista para que proceda a subsanar las deficiencias puestas de manifiesto en el Informe de la empresa que ha realizado la auditoría técnica de la obra.

2.- Que se valore la posibilidad de ejercitar las correspondientes acciones de responsabilidad contra el contratista y el arquitecto director de la obra en base a lo dispuesto en los arts. 1591 CC y 56 LCE.

Con fecha 18 de diciembre de 1997 se ha recibido comunicación del Ayuntamiento de Arroyo de la Encomienda en la que

se indica que se ha decidido aceptar el Recordatorio formulado el pasado 10 de noviembre.

Función Pública Local

- Contratación de personal laboral temporal

En el expediente **Q/67/97** se hace alusión a la contratación por el Ayuntamiento de Astudillo (Palencia) de un Monitor de Educación de Adultos mediante contrato a tiempo parcial.

Pues bien, según la Disposición Adicional Segunda del Real Decreto 896/1991, de 7 de junio, el Presidente de la Corporación convocará los procedimientos selectivos para el acceso a las plazas vacantes que deban cubrirse con personal laboral fijo de nuevo ingreso. Continúa el apartado 2 indicando que la selección de este personal se hará por concurso, concurso-oposición u oposición libre teniendo en cuenta las condiciones que requiere la naturaleza de los puestos de trabajo a desempeñar de conformidad con las bases aprobadas por el Pleno de la Corporación y respetando siempre los sistemas de promoción profesional, rigiéndose todo ello por sus reglamentaciones específicas o convenios colectivos en vigor.

Sin embargo, la referida Disposición Adicional Segunda no contiene previsión alguna sobre las contrataciones temporales sin que la aplicación supletoria de las normas estatales nos señale el procedimiento (en cuanto que el art. 35 del Reglamento aprobado por Real Decreto 364/1995, de 10 de marzo, sólo condiciona la actuación a los principios de mérito y capacidad remitiendo a la normativa reguladora de los diferentes supuestos de contratación laboral temporal).

Lo cierto es que la selección de personal laboral no permanente puede no estar sometida a los rigurosos procedimientos de selección del personal fijo (dado que el carácter de urgencia que prima en las referidas contrataciones y la temporalidad de su duración harían estériles estos procedimientos -cuando se culminaran ya no tendrían razón de ser-).

Pues bien, lo cierto es que con fecha 18 de noviembre de 1996 tiene entrada en el Ayuntamiento de Astudillo escrito remitido por la Dirección Provincial del Ministerio de Educación y Cultura en virtud del cual se pone en conocimiento del mismo que ha sido concedida a ese Ayuntamiento una ayuda económica por importe de 725.000 pesetas -de acuerdo con lo que indica la Orden de 11 de noviembre de 1996 por la que se resuelve la citada convocatoria- y que con fecha 4 de diciembre de 1996 tiene entrada escrito del referido Centro Directivo en virtud del cual se interesa que, a la mayor brevedad posible, se remita a la Unidad de Programas Educativos la ficha de recogida de datos del profesorado encargado de realizar la actividad. Además, y según resulta de la documentación que obra en nuestros archivos, con fecha 27 de diciembre de 1996 se remite escrito al Director Provincial del Ministerio de Educación y Ciencia adjuntando ficha de recogida de datos del profesorado encargado. Quiere ello decir que dispuso la Corporación en este caso de más de 1 mes (desde el día 18 de noviembre hasta el día 27 de diciembre para culminar los trámites relativos a la contratación del profesorado).

Ello no obstante, en el Decreto de fecha 3 de enero de 1997 -en virtud del cual se acuerda el nombramiento- se invoca la Circular de 27 de marzo de 1987 de la Secretaría de Estado para la Administración Pública, que "en su apartado 9.1, sensu contrario, dispone que podrá acudir a la contratación de personal laboral no permanente cuando los trabajos objeto de contratación no puedan ser atendidos por

personal fijo del departamento, y que en su art. 9.3 establece que la contratación de personal no permanente, cuando reviste caracteres de urgencia, podrá efectuarse sin previa publicidad ni convocatoria.

Ahora bien, respecto a esta cuestión, se ha dado traslado al Ayuntamiento de las siguientes consideraciones.

El art. 35.1 del Reglamento aprobado por Real Decreto 364/1995, de 10 de marzo -de aplicación supletoria a la Administración Local-, señala que dichos contratos (personal no permanente) se celebrarán conforme a los principios de mérito y capacidad ajustándose a las normas de general aplicación en la contratación de este tipo de personal laboral y de acuerdo con los criterios de selección que se determinen por el Ministerio para las Administraciones Públicas. Procedimiento éste que fue diseñado en Circular de 26 de marzo de 1987 de la Secretaría de Estado para la Administración Pública y respecto de la que, a los efectos que nos ocupan, cabe destacar los siguientes puntos:

9.2 La contratación de personal no permanente se efectuará mediante los sistemas de concurso o concurso-oposición, previa convocatoria publicada en los correspondientes tableros de anuncios (se entiende aquí del Ayuntamiento, sin perjuicio de su difusión en el B.O.P o en otros medios y de las oficinas del INEM donde radiquen las vacantes).

9.3 Cuando la contratación revista caracteres de urgencia podrá efectuarse sin previa publicidad ni convocatoria mediante la selección del personal que ya se hubiese presentado en convocatorias anteriores - dando preferencia a aquellos que hubiesen obtenido mayor puntuación en las mismas-. Excepcionalmente, y cuando la contratación no exceda del periodo de 15 días, podrá efectuarse de forma directa sin los requisitos anteriormente expuestos.

Por lo tanto, la posibilidad de efectuarse la contratación sin previa publicidad ni convocatoria requiere, o efectuarse mediante la selección del personal que ya se hubiese presentado o, en otro caso, que la misma no exceda de quince días.

A juicio de esta Institución procedería, en consecuencia:

1.- Confeccionar las bases de selección en las que se determinen -entre otras circunstancias- los méritos a valorar así como la forma de acreditarlos. Incluso se ha llegado a sostener que "el Alcalde es competente para la aprobación de las referidas bases por la escasa transcendencia y, en ocasiones, por la urgencia que se aviene mal con la periodicidad de las sesiones del Pleno".

2.-Efectuar la correspondiente convocatoria anunciándose así en el tablón de anuncios y en el B.O.P, si se considera conveniente, y remitiendo anuncio al INEM para su publicidad.

Con fecha 24 de noviembre de 1997 se ha recibido comunicación del Ayuntamiento de La Villa de Astudillo en la que se indica que se ha decidido aceptar el Recordatorio formulado el pasado 25 de agosto de 1997.

En los expedientes **Q/917/96** y **Q/918/96** se hace alusión a la contratación de personal para llevar a cabo los trabajos de campo relacionados con la renovación del Padrón de Habitantes del municipio de Villamuriel de Cerrato (Palencia).

Pues bien, a la vista de la documentación remitida, esta Institución consideró conveniente formular a la Corporación Municipal Recordatorio de Deberes Legales en el que sustancialmente se ponía de manifiesto lo siguiente:

1.- Las circunstancias familiares y económicas, con independencia de las difíciles situaciones que en ocasiones representan y que merecen, sin duda, la adecuada protección por parte de los poderes públicos, no son por sí mismas acreditativas de mérito y capacidad para desempeñar un puesto de trabajo en las Administraciones Públicas.

En efecto, pueden quebrantarse los referidos principios si se consideran como méritos, por ejemplo, el número de hijos a cargo del aspirante o la situación de desempleo.

2.- Igualmente, y sin entrar en la valoración de la edad como criterio objetivo, debe considerarse que ésta, utilizada como criterio seleccionador, resulta contraria al principio constitucional recogido en el art. 103.3 de nuestro Texto Constitucional en el que se fijan como únicos principios para el acceso a la función pública los de mérito y capacidad.

3.- Por otro lado, la imposición de un requisito referido a la residencia en la localidad puede oponerse, además de al art. 14 de la Constitución Española, al derecho a la libre elección de residencia garantizado por el art. 19 del Texto Constitucional en relación con el derecho al trabajo contemplado en el art. 35 (debiendo, además, recordarse que, de conformidad con lo establecido en el art. 139, ninguna autoridad podrá adoptar medidas que directamente o indirectamente obstaculicen la libertad de circulación y establecimiento de personas en todo el territorio español).

Con fecha 20 de junio de 1997 se ha recibido comunicación del Ayuntamiento de Villamuriel de Cerrato en la que se indica que se ha decidido aceptar el Recordatorio formulado el pasado 18 de febrero.

- Forma de provisión del puesto de Secretaría

En el expediente **Q/463/97** se hace alusión a presuntas irregularidades en el ejercicio de las funciones atribuidas al puesto de Secretaría en el Ayuntamiento de Brazuelo, León ("personas que se hacen pasar por secretarios").

Pues bien, debe partirse, en primer lugar, de que el Ayuntamiento de Brazuelo se encuentra incluido entre las Entidades Locales eximidas de la obligación de crear el puesto de trabajo de Secretaría -anexo a la Resolución de la Dirección General de la Función Pública de fecha 16 de Marzo de 1988 (Boletín Oficial del Estado número 70 de 22 de Marzo de 1988) por la que se eleva a definitiva la clasificación de puestos de trabajo reservados a Funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional-.

Y ello en cumplimiento del art. 4 del Real Decreto 1732, de 29 de julio de 1994, de conformidad con el cual las Entidades Locales con población inferior a 500 habitantes y presupuesto inferior a 20 millones podrán ser eximidas por la C.A de la obligación de mantener el puesto de trabajo de Secretaría -en el supuesto de que no fuese posible efectuar una agrupación-.

A partir de aquí, resulta preciso analizar brevemente dos cuestiones que plantea el citado precepto legal.

1.-"Presupuesto inferior a 20 millones".

De conformidad con las manifestaciones del reclamante "el presupuesto del Ayuntamiento de 1995 fue de 20.016.019 pts y el presupuesto de 1996 es de 29.200.414 pts". Por lo tanto, concluye el

mismo, "ello obligaría a esta entidad a mantener la plaza de habilitación nacional o agruparse".

Ello no obstante, y comprobada la veracidad de las cifras precedentes, es lo cierto que si se procede a examinar el desglose por capítulos del mismo se comprueba que los ingresos corrientes del Ayuntamiento ascienden a 16.750.231 pesetas (dependiendo, en lo demás, de los ingresos de otras Administraciones o del endeudamiento externo, lo cual limita notablemente su capacidad de gestión).

Quizás por esta razón podría no resultar justificado iniciar un expediente con la finalidad de crear una plaza propia de secretaría "cuyas remuneraciones y gastos sociales supondrían un mayor endeudamiento para el municipio".

2.-"En el supuesto de que no fuese posible efectuar una agrupación".

Respecto a este requisito entendemos que la referida imposibilidad no resulta aplicable a los expedientes resueltos en su momento por la Administración del Estado, no pudiendo, en consecuencia, exigirse al Ayuntamiento de Brazuelo (o a otros que, como este, se encuentren eximidos de la obligación de mantener el puesto de Secretaría, que acredite en todo momento dicha imposibilidad).

Continúa el citado art. 4 del Real Decreto 1732, de 29 de julio de 1994, indicando que las funciones atribuidas al puesto suprimido serán ejercidas por alguno de los sistemas establecidos en los arts. 5 (Servicios de Asistencia) o 31.2 (Acumulaciones) del presente Real Decreto.

Pues bien, según resulta de la información suministrada por ese Ayuntamiento, con fecha 22 de abril de 1991 la Corporación Municipal firmó el Convenio sobre prestación del Servicio de Secretaría-Intervención con la Diputación de León -por el cual se garantiza la fe pública y el asesoramiento legal preceptivo, además del control y fiscalización interna de la gestión económico-financiera y presupuestaria en la forma descrita en el Convenio-.

Ahora bien, esta Institución ha tenido conocimiento, a través de diferentes medios, de que el citado convenio "únicamente ha sido cumplido en lo relativo a la asistencia a las sesiones del Pleno que la propia Presidencia ha solicitado".

En virtud de lo expuesto, se instó a ese Ayuntamiento a que por el mismo se procediera a valorar la conveniencia de atender las funciones reservadas a funcionarios de habilitación nacional mediante la fórmula de la acumulación prevista en el Real Decreto 1732/1994, de 29 de Julio, sobre provisión de puestos de trabajo reservados a funcionarios con habilitación de carácter nacional.

Con fecha 4 de septiembre de 1997 se ha recibido comunicación del Ayuntamiento de Brazuelo en virtud de la cual se indica a esta Institución que se ha decidido aceptar el Recordatorio formulado el pasado 10 de julio de 1997.

- Anticipos reintegrables

En el expediente **Q/2097/97** manifiesta el reclamante su disconformidad con el Acuerdo de la Comisión de Gobierno de la Diputación de Soria de fecha 15 de septiembre de 1997 en virtud del cual "se deniega el anticipo reintegrable solicitado para hacer frente a

los gastos que genera los estudios universitarios de sus hijas en Valladolid (matrícula y estancia)".

Pues bien, el art. 37 del Acuerdo Regulador de las condiciones económicas, sociales y de empleo mínimas aplicables al personal funcionario de la Diputación Provincial de Soria, negociado para el año 1996 con la mesa negociadora y aprobado por el Pleno corporativo establece que : "La Diputación concederá a sus funcionarios anticipos sin interés de hasta 2 mensualidades equivalentes a sus retribuciones totales netas, o 450.000 pesetas, las cuales serán reintegradas en 24 mensualidades iguales, dentro de las limitaciones presupuestarias."

Por otro lado, y de conformidad con el art. 13 del Real Decreto-Ley de 16 de diciembre de 1929, el anticipo reintegrable es discrecional para la autoridad otorgante, la cual concederá o negará el anticipo solicitado según lo estime procedente.

El referido Real Decreto-Ley se aplica, en principio, a los funcionarios de la Administración del Estado; sin embargo, de conformidad con el art. 19, los beneficios otorgados en el mismo a los funcionarios de la Administración Civil del Estado se hacen extensivos a todos aquellos que dependan de las Diputaciones Provinciales y de los Ayuntamientos.

Por lo tanto, y a juicio de esta Institución, el acto de concesión del anticipo no es un acto reglado sino discrecional, teniendo la Administración, en este caso la Diputación de Soria, facultades discrecionales para incluso, habiéndose solicitado correctamente, negarse a su concesión si lo estimase procedente.

En consecuencia, se procedió al archivo del expediente con fecha 9 de diciembre de 1997.

- Complemento de productividad

En el curso de las investigaciones realizadas durante la tramitación del expediente **Q/2955/96** se solicitó, en su día, del Ayuntamiento de Merindad de Río Ubierna (Burgos) remisión del acuerdo plenario en virtud del cual se habían establecido los criterios para la asignación individual del complemento de productividad.

Pues bien, en el presente caso y, según resulta del escrito remitido por el Ayuntamiento, los referidos criterios no han sido adoptados mediante acuerdo plenario alguno enumerando ciertos criterios que, entre otros posibles, "se tienen en cuenta".

Lo cierto es que, de conformidad con los arts. 5 y 6 del Real Decreto de 25 de abril de 1986, corresponde al Pleno de cada Corporación determinar en el Presupuesto la cantidad global destinada a la asignación del complemento de productividad y de las gratificaciones y al Alcalde la asignación individual, con sujeción a los criterios que, en su caso, haya establecido el Pleno.

Y es que la referida fijación por el Pleno de los criterios técnicos de valoración de los factores a tener en cuenta en la distribución individualizada evita, a juicio de esta Institución, apreciaciones personales así como que prime el punto de vista personal y subjetivo del funcionario al reclamar o del Alcalde al asignar el complemento.

Pues bien, a la vista de lo expuesto se remitió al Ayuntamiento de Merindad de Río Ubierna Recordatorio de Deberes Legales de fecha 5 de septiembre de 1997 (que hasta la fecha no ha sido contestado) en los siguientes términos:

"En virtud de lo expuesto, considera procedente esta Institución que el Pleno, aunque sea con carácter general, establezca los criterios objetivos a los que debe atenerse el Alcalde en la distribución individualizada del complemento de productividad. (Dependiendo cuales sean dichos criterios de los objetivos que se pretenda conseguir y de los servicios o áreas que se contemplen)".

Entidades Locales Menores

En el expediente **Q/1522/97** el reclamante pone en conocimiento de esta Institución el deseo de los vecinos de elegir *a votos* un nuevo Alcalde Pedáneo (a raíz de la dimisión del anterior) y denuncia que el Diputado Provincial manifestó textualmente a los mismos "que tenían que aguantar el que él nombró".

Pues bien, respecto a esta cuestión, se estimó dar traslado al reclamante de las siguientes consideraciones.

Para los casos de renuncia, fallecimiento o incapacidad del Alcalde Pedáneo es reiterada la doctrina de la Junta Electoral Central (Acuerdos de dicha Junta de 27 de febrero de 1992 y 18 de enero de 1994) de conformidad con la cual debe aplicarse analógicamente lo dispuesto en el art. 184 f) de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General 5/1985, a cuyo tenor en caso de fallecimiento, incapacidad o renuncia de un concejal la vacante será atribuída al candidato siguiente que más votos haya obtenido.

El procedimiento a seguir está determinado en la Instrucción de la Junta Electoral Central de 19 de julio de 1991 y, básicamente, consiste en la toma de conocimiento de la renuncia del Alcalde Pedáneo por la Junta Vecinal en la correspondiente sesión convocada por el Vocal sustituto (art. 145 del Reglamento de Organización,

Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales) así como en la remisión a la Junta Electoral Central de la certificación del acuerdo con propuesta de sustituto -en favor del candidato que le siguiese en número de votos en las pasadas elecciones- a fin de que por la expresada Junta Electoral Central se expida la correspondiente credencial.

Ahora bien, en el supuesto de ausencia de otros candidatos ha de procederse de acuerdo con las previsiones establecidas en el art. 4º del Real Decreto 608/1988, de 10 de junio sobre constitución de Comisiones Gestoras.

El referido art. 4.1 establece que "en el caso de vacante en la Alcaldía Pedánea por fallecimiento, renuncia de su titular o inhabilitación por sentencia judicial firme se designará un nuevo Vocal de conformidad con lo dispuesto en el art. 1.º, apartado 2. Posteriormente, se designará el Presidente de la Comisión Gestora de acuerdo con el procedimiento establecido en el art. 1.º, apartado 3".

En aplicación de los arts. 1.º y 4.º del citado Real Decreto 608/1988 la Diputación Provincial debe proceder al nombramiento de un nuevo Vocal de conformidad con el resultado de las últimas elecciones para el Ayuntamiento en la Sección o Secciones constitutivas de la Entidad de ámbito territorial inferior al Municipio afectada (para la posterior constitución de la Comisión Gestora y elección de su Presidente).

Ello no obstante, no se nos escapa que la persona nombrada por la Diputación Provincial no ha obtenido ningún refrendo popular directo (en tanto que el candidato siguiente más votado sí lo habría obtenido). Sin embargo, parece ser que, según conversaciones telefónicas mantenidas con el reclamante, estamos en presencia de un

supuesto de ausencia de otros candidatos. Por esta razón se procedió al archivo de la queja presentada con fecha 16 de octubre de 1997.

Otros

- Notificación de actos de trámite

En el expediente **Q/2379/96** se atribuye a la Dirección General de Patrimonio y Promoción Cultural la no resolución de forma expresa de la solicitud de fecha 20 de mayo de 1996 relativa "al análisis conveniente para la revocación, por inobservancia de las normas legales, del Acuerdo 183/1993 de la Comisión Territorial de Patrimonio Cultural de Burgos".

Pues bien, de la lectura de la referida solicitud parece deducirse que la Junta Vecinal de Vivar del Cid recurrió también ante la Comisión Territorial de Patrimonio Cultural de Burgos y ante el Director General de Patrimonio y Promoción Cultural el acuerdo 183/1993.

Ello quiere decir que, al menos en principio y otra cosa no se deduce de la documentación que obra en las oficinas de esta Institución, ni la Junta Vecinal de Vivar del Cid ni el reclamante han obtenido ningún tipo de respuesta a sus escritos de fechas, respectivamente, 27 y 28 de enero de 1995 y 20 de mayo de 1996. Y, precisamente, porque se ha estimado conveniente aplazar su resolución ante la tramitación del Plan Especial del Sitio Histórico de Vivar del Cid -tal y como nos indica la Dirección General de Patrimonio y Promoción Cultural en sendos escritos remitidos a esta Institución-.

A la vista de lo expuesto, lo primero que debemos tener en cuenta es que, de conformidad con el apartado 1 del art. 58 de la LRJPA ("Se notificarán a los interesados las resoluciones y actos administrativos que afecten a sus derechos e intereses"), todos los actos de trámite y los definitivos deben notificarse a los interesados a los que afecten.

Ahora bien, si se trata de actos que no pueden ser impugnados - actos de trámite-, en la notificación a los interesados no deben consignarse los medios de impugnación contra ellos disponibles. Solamente habrá de incluirse esta mención cuando el acto notificado sea susceptible de impugnación (actos de trámite que determinan la imposibilidad de continuar un procedimiento o producen indefensión).

Lo cierto es que el acto en virtud del cual se ha decidido aplazar la resolución (que supone esta Institución se ha dictado) es un acto de trámite que simplemente "deja para más adelante la decisión del asunto no resolviendo nada con carácter definitivo". Ahora bien, podría plantearse la cuestión de si nos encontramos o no ante un acto de trámite cualificado (porque determine la imposibilidad de continuar un procedimiento).

Pues bien, parece ser que esto último es lo que acontece en el presente caso en tanto en cuanto se está cerrando el interesado el "iter" procedimental ya que la expresión "aplazar la resolución" no es empleada en el sentido, por ejemplo, de aplazar el asunto para una próxima sesión. Efectivamente, se trata de una indeterminación sobre la decisión de fondo que implica un aplazamiento "sine die" de la resolución procedente (con fecha 1 de junio de 1997 nos comunica la Dirección General que el citado expediente no ha sufrido modificación; y con fecha 26 de septiembre de 1997 tiene entrada escrito en el que,

en los mismos términos, se señala también que el citado expediente no ha sufrido modificación).

Pues bien, dicho acto de trámite resulta en consecuencia impugnabile a tenor de lo preceptuado en los arts. 107 de la LRJPA y 37 de la LJ. Efectivamente, y de conformidad con lo dispuesto en el art. 107.1 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, contra los actos de trámite que deteminen la imposibilidad de continuar un procedimiento o produzcan indefensión podrá interponerse por los interesados el recurso ordinario. Por otro lado, a tenor del art. 37 de la Ley Jurisdiccional, resulta factible la impugnación en vía contenciosa de aquellos actos administrativos que, aun siendo de trámite, deciden de modo directo o indirecto el fondo del asunto de suerte que pongan término a la vía administrativa, la conviertan en imposible o suspendan la normal continuación de la misma.

Por otro lado, y por lo que respecta a la afirmación de la citada Dirección General de que "Lamentamos no poder comunicar al reclamante de la queja por desconocer qué persona ha sido", se ha recordado a la misma que, de conformidad con el art. 59.2 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo, 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 y que examinada la misma se comprueba quién es el interesado y donde aparece domiciliado.

Por todo ello, esta Institución remitió a la Dirección General de Patrimonio y Promoción Cultural el siguiente Recordatorio de Deberes Legales:

1.- "Que en todo caso se proceda a notificar el acto de trámite a los interesados en el expediente.

2.- Además, y si se trata de un acto de trámite que determina la imposibilidad de continuar un procedimiento ("aplazamiento sine die"), que se notifique con los correspondientes recursos.

3.- Que la notificación se practique a los interesados y en los lugares señalados a tal efecto en las correspondientes solicitudes".

Se ha recibido comunicación de la Dirección General de Patrimonio y Promoción Cultural en la que se indica que se ha decidido aceptar el Recordatorio formulado.

- Recalificación de escritos

En el expediente **Q/1792/97** se hace alusión a la Orden de 21 de octubre de 1997 -de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio- por la que se resuelve reclamación previa a la vía judicial civil relativa a la propiedad de los terrenos de la Escombrera denominada "El Porvenir" objeto del expediente N° 02.IR.18/97 ("Restauración y acondicionamiento para uso público de la escombrera El Porvenir en Barruelo de Santullán -Palencia-").

Lo cierto es que en el Antecedente de Hecho I de la Orden citada se hace referencia al escrito que, con fecha 23 de septiembre de 1997, se registra en el Servicio Territorial de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio de Palencia y cuya argumentación resume el citado antecedente en las siguientes consideraciones, entre otras:

"Por todo lo cual se interesa la nulidad de los actos administrativos mencionados recaídos en el expediente 02.IR-18/97 sobre Restauración y acondicionamiento para uso público de la escombrera El Porvenir en Barruelo de Santullán (Palencia) y así la

acuerde, procediendo a la paralización de las obras que se están realizando como consecuencia del referido expediente".

Ello no obstante, en el Antecedente de Hecho V se indica que con fecha 29 de septiembre de 1997 se emite Informe por parte de la Asesoría Jurídica de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación de Territorio dictaminando "que el escrito presentado debe considerarse como un reclamación de propiedad forestal, previa a la vía judicial civil, que está sujeta a la regulación que al efecto contiene la Ley y el Reglamento de Montes".

Pues bien, respecto a la cuestión planteada debe tenerse en cuenta que, de conformidad con el art. 110.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre (art. 114.2 de la Ley de 1958), "El error en la calificación del recurso por parte del recurrente no será obstáculo para su tramitación siempre que se deduzca su verdadero carácter".

Pero es más, resulta plenamente factible la recalificación de escritos en sentido amplio (aunque no se traten propiamente de recursos) máxime cuando el art. 110.2 de la Ley 30/1992 tiende a preservar la posición del interesado en el procedimiento, erigiéndose, en consecuencia, en un instrumento útil para evitar los perniciosos efectos derivados de una -en ocasiones- justificada falta de conocimiento de la compleja organización administrativa.

Ahora bien, si, como decimos, el art. 110.2 constituye un precepto previsto en favor del interesado, debe evitarse en todo caso que una indebida utilización del mismo (expansiva) por parte de la Administración produzca efectos improcedentes.

A este respecto resulta necesario afirmar que la recalificación operada por la Administración al amparo del art. 110.2 de la Ley 30/1992 (recalificación que ha tenido lugar en el expediente que nos

ocupa ya que "con fecha 29 de septiembre de 1997 se emite Informe por la Asesoría Jurídica de la Consejería dictaminando que el escrito presentado debe considerarse como una reclamación de propiedad forestal previa a la vía judicial civil") deberá serle comunicada al afectado para que pueda manifestar lo que estime conveniente a su derecho.

Ello no obstante, lo cierto es que no resulta acreditado que la referida comunicación haya tenido efectivamente lugar. Es más, y según resulta del escrito remitido por la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio de fecha 17 de diciembre de 1997, "no se dio traslado del Informe de la Asesoría Jurídica de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio de fecha 29 de septiembre".

Pues bien, y a juicio de esta Institución, en tanto en cuanto dicha comunicación no se haya efectuado debe considerarse improcedente la recalificación acordada por la Administración al amparo de lo dispuesto en el art. 110.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

Pero es que, además, y para el supuesto de que esta se hubiere comunicado al interesado, solamente resultaría viable aplicar el art. 110.2 citado si la calificación se acepta expresamente o de manera tácita (al no oponerse el afectado a la tramitación pretendida por la Administración) pero no en el supuesto de que el interesado muestre su disconformidad con la recalificación acordada.

Y esto último es precisamente lo que parece suceder en el caso que nos ocupa, tal y como se reconoce en el escrito remitido por la Consejería de fecha 17 de diciembre, en el que textualmente se indica "El interesado sí ha mostrado su disconformidad con la recalificación acordada en su escrito de 17 de octubre de 1997".

Lo cierto es que, con independencia de la convicción que asista a la Administración respecto a la procedencia de la recalificación de un determinado escrito y con independencia, también, de las ventajas que se deriven de la misma, no resulta viable jurídicamente obligar al administrado a pasar por la recalificación pretendida contra su expresa voluntad (Dictamen del Consejo de Estado 3176/96, de 10 de octubre). En otras palabras, cuando el interesado insiste en su calificación inicial lo procedente es que la Administración tramite el escrito en cuestión en el sentido expresamente querido por él sin perjuicio de que ello suponga, incluso, la inadmisión del mismo.

Por lo tanto, y a juicio de esta Institución, la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio habría incurrido en incongruencia si la misma ha procedido a tramitar como reclamación previa a la vía judicial civil una solicitud de revisión de oficio de actos nulos en el supuesto de que concurran las siguientes circunstancias:

1.- Que la recalificación acordada no haya sido comunicada al afectado.

2.- En el caso de que haya sido comunicada al afectado (o éste haya tenido conocimiento de la misma por otros medios) si el interesado no la ha aceptado -expresa o tácitamente- manifestando, por el contrario, su disconformidad con la misma.

3.- Para el supuesto de que el interesado haya manifestado su disconformidad con la misma, si no se ha procedido a tramitar expediente de revisión de oficio con los requisitos que establece el ordenamiento vigente, con audiencia de todos los interesados y con independencia del contenido de la resolución que ponga fin al citado expediente.

Pues bien, ha tenido entrada en esta Institución escrito remitido por la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio comunicando la postura de esa Administración respecto a nuestro Recordatorio de fecha 26 de diciembre de 1997.

En el referido escrito la Consejería pone en conocimiento de esta Institución que "el hecho de haber tramitado todo un expediente de revisión de oficio con el preceptivo trámite del Consejo de Estado hubiera retrasado la resolución del asunto perjudicando el interés público existente en la obra". Y continúa: "Además, a juicio de esta Administración, el resultado de la revisión de oficio no podía ser otro que el de su desestimación o inadmisión".

Pues bien, respecto a esta cuestión se ha dado traslado a la Consejería mediante nuevo escrito de las siguientes consideraciones:

1.- El particular afectado tiene derecho a que se incoe la primera fase del expediente revisorio, la cual comprende, a su vez, los informes técnicos y asesoramientos jurídicos que, en su caso, sean precisos.

2.- Ahora bien, si la Administración -a partir de los citados informes técnicos y asesoramientos jurídicos- acredita de forma racional y jurídica que el acto administrativo no adolece de nulidad radical, la misma no se encuentra obligada a solicitar el informe del Consejo de Estado.

3.-Ello resulta de todo punto lógico si tenemos en cuenta que, tal y como ha afirmado la Jurisprudencia, la actividad del Consejo de Estado no puede quedar a merced de la voluntad de cualquier persona natural o jurídica que, amparándose en la supuesta infracción de algún precepto legal, inste la correspondiente acción de nulidad.

4.-Ahora bien, ello no exime a la Administración de tramitar y resolver la acción de nulidad a la vista de los informes técnicos y jurídicos y del resultado del trámite de audiencia del interesado. Todo ello sin perjuicio de la solución que proceda (inadmisión o desestimación).

Respecto a la afirmación de que *"si no se hubiera contestado de ninguna manera sí hubiera estado justificada la intervención de la Institución recordando a la Consejería su obligación de contestar"*, la misma entiende -y así se le ha comunicado en el referido escrito- que la Institución del Procurador del Común no solamente se encuentra legitimada para poner de manifiesto a la Consejería su obligación de tramitar y resolver los escritos presentados sino que tampoco se excede de sus competencias cuando lo que hace, como ha sucedido en el presente caso, es poner de manifiesto a la Consejería su obligación de tramitar y resolver los escritos presentados en el sentido expresamente querido por el interesado, sin perjuicio de que ello suponga la inadmisión o la desestimación de los mismos.

En efecto, en ningún caso esta Institución se ha pronunciado respecto a la procedencia o improcedencia de inadmitir, estimar o desestimar la acción de nulidad. Solamente se ha pronunciado respecto a la necesidad de tramitar y resolver el escrito del interesado como un acción de nulidad y no como una reclamación previa a la vía judicial civil. Pero no porque así lo considere gratuitamente esta Institución sino por que así lo ha decidido el administrado calificando inicialmente el escrito como una acción de nulidad e insistiendo en dicha calificación inicial.

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, distribuyéndose las restantes entre el ejercicio de las potestades de control del cumplimiento de las disposiciones legales y la ordenación del tráfico.

También se han tramitado varias quejas que recogen algunos problemas que plantea la liquidación de un tributo local, el Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica.

Dentro de este apartado resulta 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.

A pesar de la declaración del legislador, contenida en la Exposición de Motivos de esta Ley de reforma, en el sentido de que las competencias municipales de disciplina viaria en materia de aparcamiento regulado estaban perfectamente delimitadas en el sistema vigente, lo cierto es que los tribunales no lo habían entendido así.

El legislador ha sido consciente de que los Tribunales de Justicia han mantenido una posición bien distinta en cuanto a las competencias municipales para la imposición de sanciones derivadas del tráfico, hasta llegar a un punto de confusión jurídica en que se estaba cuestionando constantemente la legalidad de la imposición de estas sanciones por parte de los Ayuntamientos.

La reforma afecta a las materias siguientes:

- Competencias de los municipios (art.7 b y c).
- Normas generales de paradas y estacionamientos (arts. 38. 4 y 39 números 1 y 2).
- Cuadro general de infracciones (art. 65 números 3, 4 y 5).
- Sanciones (art. 67 números 1 y 4).
- Inmovilización de vehículos (art. 70).
- Retirada de vehículos de las vías públicas (art. 71.1 a, e y f).
- Prescripción de las infracciones (art. 81.1).

En resumen, la reforma legislativa establece un nuevo marco normativo para los aparcamientos y para el régimen sancionador por infracciones de tráfico, materias sobre las que era permanente la reivindicación de las autoridades locales con objeto de que se introdujeran los cambios necesarios en una legislación que les impedía establecer una disciplina viaria eficaz en la gestión del tráfico urbano.

Tras la reforma, se generaliza el uso de las medidas cautelares de inmovilización y retirada de vehículos en zonas de aparcamiento regulado, sin que ahora 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.

Igualmente la reforma ha venido a facilitar la actividad sancionadora en materia de represión de infracciones viarias. Se ha establecido una mejora técnica en la tipificación de algunas sanciones, pero la principal novedad ha sido la ampliación del plazo de prescripción, que se fija en tres meses, derogando el plazo tradicional

de dos meses establecido en la prescripción de la acción para sancionar las infracciones de tráfico.

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

Expedientes sancionadores

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

- Valor probatorio de las denuncias formuladas por Agentes de la Autoridad

Es frecuente que los ciudadanos acudan a la Institución para exponer cuestiones relativas a la veracidad de los hechos recogidos en los boletines de denuncia. Una muestra de ello son, entre otros, los expedientes **Q/965/97, Q/1245/97, Q/1676/97 y Q/2233/97**.

En estos casos se informa al reclamante de que los hechos constatados por funcionarios a los que se reconoce la condición de autoridad, y 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 el art. 137.3 de la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

Por su parte, el art. 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, en relación con las denuncias de las Autoridades y de sus Agentes, dispone que las denuncias efectuadas por los Agentes de la Autoridad encargados de la vigilancia del tráfico harán fe, salvo prueba en contrario, respecto de los hechos denunciados, sin perjuicio del deber de aquéllos de aportar todos los elementos probatorios que sea posible sobre el hecho denunciado; del mismo modo, y en idénticos términos, se manifiesta el art. 14 del Reglamento de Procedimiento Sancionador en materia de Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, aprobado mediante Real Decreto 320/1994, de 25 de febrero.

Por otra parte, señalar que tales disposiciones no contradicen el principio de presunción de inocencia, establecido por el art. 24 de la Constitución Española y 137.1 de la Ley 30/92, pues, como tiene declarado la jurisprudencia, la denuncia constituye una comprobación inmediata y directa de los hechos, que en el campo de las infracciones administrativas destruye la presunción de inocencia.

El riesgo que las infracciones de tráfico suelen implicar para el que las comete y para los demás ha obligado a invertir la carga de la prueba dotando de una presunción de veracidad a la declaración de la Fuerza actuante de naturaleza *iuris tantum*.

Una vez recibida la notificación de la denuncia, los reclamantes tienen la posibilidad de proponer las pruebas que consideraran oportunas en el plazo de quince días para desvirtuar la presunción de veracidad de la denuncia.

En todos los casos mencionados, se comprobó que los interesados no habían hecho uso de sus medios de defensa ni había existido una actuación de la Administración contraria al ordenamiento

jurídico que posibilitara nuestra intervención, por lo que se procedió al archivo de los expedientes.

- Indelegabilidad de la potestad sancionadora

En el expediente **Q/3005/96** el reclamante manifestaba su disconformidad con la incoación del procedimiento sancionador en materia de tráfico por el Ayuntamiento de Palencia, por infracción de los arts. 94 del Real Decreto 13/92 y 53.1 del Real Decreto Ley 339/90, y con la resolución sancionadora dictada en el mismo.

Según el escrito enviado a esta Institución por el promovente, éste se encontraba cargando mercancía en su vehículo, mientras tenía visible en el salpicadero la preceptiva autorización administrativa para carga y descarga en zonas peatonales. A pesar de ello, un Agente de la Policía Local procedió a formular denuncia de tráfico por estacionar el vehículo en zona peatonal.

El interesado había presentado escrito en el Ayuntamiento alegando las circunstancias por las que consideraba la sanción improcedente y había recibido contestación en la que se expresaba que no cabía recurso administrativo contra la resolución sancionadora.

En la respuesta del Ayuntamiento al interesado, aportada por éste junto con su escrito de queja, efectivamente afirma que *"una vez dictada resolución sancionadora en materia de tráfico y seguridad vial no cabe recurso administrativo alguno, ya que quien la dicta, el Concejal Delegado del Área de Organización y Personal, resuelve por delegación del Alcalde, agotando sus actos la vía administrativa, conforme al art. 52.2 de la Ley 7/1985 de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, en relación con el art. 109 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las*

Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, procediendo directamente la vía contencioso-administrativa, previa comunicación a que se refiere el art. 110.3 de la Ley 30/1992, al órgano que dictó el acto impugnado en el plazo de dos meses contados desde la notificación de la sanción, por lo cual no se admite a trámite la alegación presentada."

Con fecha 7 de enero de 1997 se admite a trámite la queja y se solicita informe al Ayuntamiento de Palencia.

En el informe remitido desde esa Corporación se indicaba que *"Por resolución del Delegado del Área de Organización y Personal de fecha 21 de diciembre de 1995 se sanciona a XX con multa de 10.000 pesetas por infracción a lo establecido en el art. 94 del Reglamento General de Circulación, notificándose dicha resolución al interesado con fecha 29 de febrero de 1996..."*

A la vista de dicha respuesta, se consideró conveniente dar traslado al Ayuntamiento de Palencia de las siguientes consideraciones:

En el ámbito de la Administración Local, corresponde la competencia sancionadora a los Alcaldes, por estar así expresamente previsto en el art. 68.2 del Real Decreto Legislativo 339/1990, de 2 de marzo, por el que se aprueba el Texto Articulado de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial:

"La sanción por infracciones o normas de circulación cometidas en vías urbanas corresponderá a los respectivos Alcaldes."

El art. 127. 2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, establece:

"El ejercicio de la potestad sancionadora corresponde a los órganos administrativos que la tengan expresamente atribuida por disposición de rango legal o reglamentario, sin que pueda delegarse en órgano distinto."

Es cierto que este precepto se halla en clara oposición con el art. 21. 3 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local:

"El Alcalde puede delegar el ejercicio de sus atribuciones, salvo las de convocar y presidir sesiones del Pleno y de la Comisión de Gobierno y las enumeradas en los apartados a), e), g), i) y j) del número 1 de este artículo."

Por tanto el Alcalde puede delegar el ejercicio de algunas atribuciones, entre las que se encontraba, con anterioridad a la entrada en vigor de la LRJ-PAC, la de sancionar las faltas de desobediencia a su autoridad o por infracción de las Ordenanzas Municipales (art. 21.1.k. LBRL).

Al tratarse de dos leyes de igual rango prevalece la ley posterior, LRJ-PAC; así la Disposición Derogatoria Primera de la LRJ-PAC establece: "Quedan derogadas todas las normas de igual o inferior rango en lo que contradigan o se opongan a lo dispuesto en la presente Ley."

Por su parte, el art. 12 de la LRJ-PAC declara que la competencia es irrenunciable y se ejercerá precisamente por los órganos administrativos que la tengan atribuida como propia, salvo los casos de delegación o avocación, cuando se efectúen en los términos previstos en esta u otras leyes.

En el art. 13.2 establece las excepciones a este principio general cuando señala que en ningún caso podrán ser objeto de delegación las competencias relativas, entre otras, a: d) Las materias en que así se determine por normas con rango de Ley. Y es la propia LRJ-PAC la que prohíbe la delegación del ejercicio de la potestad sancionadora. Ni siquiera admite la delegación de firma, conforme dispone el art. 16.4 LRJ-PAC: "No cabrá la delegación de firma en las resoluciones de carácter sancionador."

No se oculta a esta Institución que la limitación legal de la indelegabilidad del ejercicio de la potestad sancionadora genera dentro de la organización administrativa una acumulación de trabajo en la figura del Alcalde.

Ante tales problemas prácticos el art. 10.3 del Reglamento del Procedimiento para el Ejercicio de la Potestad Sancionadora, aprobado por Real Decreto 1398/1993, de 4 de agosto, posibilita la desconcentración de estas competencias sancionadoras mediante disposición administrativa de carácter general, ya que de modo específico dispone:

"Los Alcaldes y los Plenos de las Entidades Locales, mediante la correspondiente norma de carácter general, podrán desconcentrar en las Comisiones de Gobierno, los Concejales y los Alcaldes las competencias sancionadoras que tengan atribuidas. (...) La norma de desconcentración se publicará en el Boletín Oficial de la Provincia y en el tablón de edictos del Ayuntamiento o medio de publicación equivalente."

En consecuencia, la resolución sancionadora ha sido dictada en el caso que nos ocupa por el Concejal Delegado del Área de Organización y Personal, por lo que está viciada de nulidad al haber sido dictada por un órgano manifiestamente incompetente por razón de

la materia (art. 62.1.b), pues el Concejal resuelve por delegación del Alcalde, cuando la legislación es terminante al prohibir la delegación de la competencia sancionadora.

En virtud de todo lo expuesto se formularon dos *recomendaciones* al Ayuntamiento de Palencia: que se procediera de oficio a declarar la nulidad de la sanción impuesta en el expediente sancionador en materia de tráfico y seguridad vial examinado y, por otro lado, que se procediera a adaptar la atribución de la competencia sancionadora en materia de tráfico y seguridad vial a las reglas establecidas en la normativa expuesta.

En su informe de 13 de noviembre de 1997 el Ayuntamiento de Palencia nos comunica la aceptación de la segunda de las recomendaciones en los términos siguientes:

"Una vez que se recibió en esta Administración Municipal el recordatorio de los deberes legales y recomendaciones efectuadas por esa Institución, el Alcalde asumió la potestad sancionadora en materia de tráfico y se inició un análisis en profundidad del ejercicio de la potestad sancionadora en todos los ámbitos de actuación material de esta Administración analizándose su posible desconcentración, así como la forma de llevarla a efecto.

De este modo, en la próxima sesión del Pleno, que se celebrará el día 20 de noviembre se incluirá la modificación del Reglamento Orgánico Municipal, introduciendo un artículo por el que se desconcentra la potestad sancionadora en los distintos Concejales Delegados del Área."

- Graduación de sanciones

El escrito de queja que motivó la tramitación del expediente **Q/1737/97** se formulaba contra las Resoluciones de la Jefatura Provincial de Tráfico de León de 21 de enero de 1997 y 4 de febrero de 1997, en virtud de las cuales se imponía al interesado la sanción de 50.000 pesetas de multa y la suspensión de su autorización administrativa para conducir durante un mes.

El boletín de denuncia destaca como hecho infractor el de "parar el vehículo en un lugar donde se obliga a otros usuarios a realizar maniobras atirreglamentarias. Obstaculiza totalmente la calle no dejando salida a ningún vehículo".

Tales hechos los enmarcó la Administración en el art. 94.1, f) del Reglamento General de Circulación, Real Decreto 13/1992, de 17 enero, en relación con el 39.1, f) del Texto Articulado de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, Real Decreto Legislativo 339/1990, de 2 marzo, en la medida que los mismos venían avalados por la denuncia efectuada por Agentes de la Guardia Civil, conforme a la presunción de veracidad que se otorga a las mismas en el art. 76 del citado Texto Articulado de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial.

Tras el estudio de las actuaciones reflejadas en el expediente administrativo, del cual se remitió copia por la Jefatura Provincial de Tráfico de León, se consideró oportuno efectuar las siguientes valoraciones:

1ª.- Al propietario del vehículo con el que la infracción se había cometido, se le había notificado la denuncia para que pusiera en conocimiento de la Administración quién era el conductor del mismo, advirtiéndole que en el caso de no facilitar los datos en el plazo de quince días se entendería que era él quien conducía el vehículo.

El art. 72.3 del Real Decreto Leg. 339/1990 tipifica una infracción autónoma consistente en incumplir el deber de comunicar a las autoridades de tráfico la identidad del conductor, pues prevé la responsabilidad que incumbe al titular del vehículo como consecuencia del deber de identificar al conductor responsable de las infracciones de las normas de circulación.

Según nuestro criterio, resulta contrario a la normativa vigente en sanciones de tráfico dirigir al propietario el requerimiento de identificación del conductor bajo la fórmula de denuncia con presunción de autoría, pues la legalidad de las sanciones administrativas viene condicionada por la prueba excluyente e inequívoca de que el sancionado es responsable de la falta.

Por ello, no cabe dirigir, como en este caso, denuncia al propietario indicándole que si no es el conductor, debe proceder a su identificación o se le considerará a éste como conductor infractor. La consecuencia de la no identificación por parte del titular respecto del conductor del vehículo será la aplicación de la sanción prevista en el propio art. 72.3 del RDLeg 339/1990.

2ª.- En segundo lugar, no se comprendía la existencia de dos Resoluciones sancionadoras en el expediente, una de fecha 21 de enero de 1997 y la otra de 4 de febrero de 1997 (posteriormente la Administración reconoció que se trataba de un error).

Además, la fórmula administrativa utilizada en ambas, "en el presente expediente se ha acordado por la Autoridad sancionadora de la Provincia la resolución...", no es adecuada a lo establecido en el art. 53. 1 de la Ley 30/1992, según el cual toda resolución debe indicar el órgano del que emana.

Por su parte el art. 68 del del RDLeg. 339/1990, como el 15 del Real Decreto 320/1994 expresamente establecen que dicha autoridad competente es el Gobernador Civil, en la actualidad el Subdelegado del Gobierno.

La intervención del Jefe de la Unidad de Sanciones en la fase instructora y en la resolutoria genera además la posibilidad extralegal de que la fase instructora y resolutoria no se encuentren debidamente separadas; esto es, la garantía procedimental establecida por el art. 134 de la Ley 30/1992 se ha visto quebrantada, ya que el Jefe de la Unidad de Sanciones interviene en el procedimiento iniciado con la denuncia en la fase instructora.

3º.- Finalmente, a nuestro juicio, la sanción impuesta era desproporcionada, infringiendo de esta forma el art. 6 de la Ley de Seguridad Vial, pues en la denuncia no se recogía que hubiera gravedad, trascendencia, peligro potencial ni concurría la circunstancia de antecedentes infractores, por lo cual era improcedente la suspensión del permiso de conducir por un mes y la imposición de la multa en su grado máximo.

Conforme se establece en el art. 69 del RDL 339/1990, según la naturaleza de la sanción -leve, grave y muy grave- y dentro de los límites marcados por la ley, se debe proceder a la cuantificación de la multa y del periodo de suspensión, en atención a la concurrencia de alguna de las siguientes circunstancias:

- a) Gravedad y trascendencia del hecho.
- b) Antecedentes del infractor.
- c) Peligro potencial creado.

Lo que, en definitiva, se había conculcado en este supuesto era el principio de proporcionalidad que debe presidir el Derecho Administrativo Sancionador. El Tribunal Supremo viene manteniendo (Sentencias de 24 noviembre 1987, 23 octubre 1989, 14 mayo 1990 y 3 mayo 1995) que el principio de proporcionalidad de las sanciones no puede sustraerse al control jurisdiccional; la discrecionalidad que se otorga a la Administración 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.

El art. 89.3 de la Ley 30/1992 exige que toda resolución administrativa sea motivada, lo cual debe suponer la explicitación por parte de la Administración sancionadora de aquellas circunstancias agravantes y atenuantes previstas legalmente que ha considerado para valorar la gravedad de los hechos y la cuantificación de la sanción.

De este modo, si en la resolución combatida no se precisaba por qué se impuso la sanción en su grado máximo, "habida cuenta de que el Derecho Administrativo Sancionador se rige por los principios del Derecho Penal y que ... sólo autoriza a imponer la sanción en su grado máximo cuando conste la concurrencia de alguna circunstancia agravante... es lo procedente anular en dicho extremo la resolución impugnada debiendo en consecuencia reducirse la multa..."(STS 4-12-1990).

Respecto a la multa impuesta al reclamante en su cuantía máxima de 50.000 pesetas, partiendo de la anterior doctrina jurisprudencial, tras el examen de la resolución en la que se acuerda la imposición de la sanción se aprecia cómo la misma no contiene ninguna circunstancia agravante, por lo que la sanción, en atención al principio de proporcionalidad, debería haberse aplicado en grado mínimo.

En cuanto a la privación del permiso de conducir, el art. 65.4 del Texto Articulado de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, tipifica como infracción grave la parada o estacionamiento en lugar peligroso. Es, por tanto, claro que a tal infracción grave correspondía una sanción de multa en cuantía de entre 15.000 y 50.000 pesetas, de conformidad con el referido Texto Articulado.

Ahora bien, este mismo precepto determina que "en el caso de infracciones graves o muy graves podrá imponerse, además, la sanción de suspensión del permiso o licencia de conducir hasta tres meses", pero sin especificar cuándo será procedente la añadida imposición de esta otra sanción. Especificación que ha de encontrarse, por necesarias razones de seguridad jurídica, en el art. 69.1, según el cual "las sanciones previstas en esta Ley se graduarán en atención a la gravedad y trascendencia del hecho, a los antecedentes del infractor y al peligro potencial creado".

El boletín de denuncia se limitaba a la escueta descripción fáctica que ha quedado expuesta, sin añadir nada referente a los elementos agravatorios descritos en el art. 69.1, por lo que no cabía que la Administración, sin otros datos, añadiera otra nueva y agravada (un mes de suspensión del permiso de conducir), con fundamento en una circunstancia ("la gravedad intrínseca de la infracción") que no está prevista en la Ley y que, dada la vaguedad e indefensión de la expresión, en nada cualificaba al concreto indebido aparcamiento.

La privación temporal del permiso de conducción es de imposición potestativa y, dado que su establecimiento es más gravoso que la mera imposición de una multa, debió la Administración fundar de modo suficiente las causas que habían llevado a tal decisión. Tales consideraciones fueron remitidas a la Jefatura Provincial de Tráfico por

si estimara oportuno anular las resoluciones sancionadoras dictadas en el referido procedimiento sancionador. Estos razonamientos no fueron compartidos por la mencionada Jefatura Provincial.

- Deber de identificación del conductor del vehículo

En el expediente **Q/708/97** se abordó una cuestión derivada del deber del titular del vehículo de identificar al conductor infractor; según el firmante del escrito había recibido notificaciones de multas de tráfico por aparcamiento indebido -años 1993, 1994 y 1995- de un vehículo del que había sido propietario, pero que había cedido con anterioridad a dichas fechas.

Sin embargo, según resultaba de la documentación aportada, desde el día 21 de diciembre de 1995 figuraba una anotación de posesión a favor del adquirente del vehículo, sin que dicha persona hubiera solicitado de la Jefatura de Tráfico la inscripción del vehículo a su nombre. De este modo, las multas se referían a infracciones cometidas con anterioridad a la fecha en que esta persona aparecía como poseedor.

Las infracciones se referían en todos los casos a supuestos de aparcamientos incorrectos, con lo que se trataba de uno de los supuestos que impiden la notificación de la denuncia en ruta y que es, precisamente, la ausencia del conductor en los estacionamientos indebidos.

Resultaba por tanto aplicable el art. 72.3 del Real Decreto Legislativo de 2 de marzo de 1990, conforme al cual el titular del vehículo, debidamente requerido para ello, tiene el deber de identificar al conductor responsable de la infracción y, si incumpliere esta

obligación en el trámite procedimental oportuno, sin causa justificada, será sancionado pecuniariamente como autor de falta grave.

Teniendo en cuenta que el anexo n° 3 de la citada norma se expresa del siguiente modo: "Titular del vehículo. Persona a cuyo nombre figura inscrito el vehículo en el Registro Oficial correspondiente", entiende esta Institución que, en su día, el reclamante habría sido requerido como tal titular a fin de identificar al conductor responsable.

No se nos oculta que existen supuestos en los que el titular del vehículo resulta absolutamente incapaz para identificar al conductor-infractor y, uno de ellos, es el de la cesión del vehículo en fecha anterior a la comisión de la infracción.

En tales supuestos entendemos que al titular del vehículo le sería totalmente imposible identificar al conductor pudiendo, tan sólo, dar razón de aquella persona a la cual hubiera cedido el vehículo (quedando, de este modo, cumplido su deber de identificar).

Pero de la exposición de los hechos, tal y como éstos aparecían redactados en el escrito de presentación de la queja, se deducía que no era este el caso planteado. El vendedor del vehículo no acudió a dar de baja el mismo hasta el día 21 de diciembre de 1995 y, además, ya que aparecía como titular del vehículo, debió ser requerido en su día para identificar al conductor responsable, momento en el cual, dada la imposibilidad de efectuar la referida identificación, debió dar razón de la persona a la cual cedió el vehículo, cosa que al parecer no había hecho.

Ello no obstante, somos conscientes de que la Administración no podría en tales casos ni incoar expediente sancionador contra el cesionario del vehículo, al no quedar acreditado que fuese conductor, ni

tampoco requerir a éste para que identifique al conductor (ya que, al no concurrir en el cesionario la condición de titular del vehículo, legalmente no se le puede exigir la identificación del conductor responsable).

Teniendo en cuenta las consideraciones anteriores se decidió no admitir a trámite la queja.

Vigilancia y control sobre la circulación vial

La ausencia de vigilancia policial ante incumplimientos de los usuarios de las vías de las normas sobre tráfico y los perjuicios que causaban a los ciudadanos promoventes por las molestias ocasionadas y la merma de la necesaria seguridad de los peatones fueron denunciados en las quejas **Q/1464/97, Q/2022/97, Q/2039/97, Q/2068/97, Q/2098/97, Q/2175/97, Q/2180/97, Q/2193/97.**

Una vez recibido el informe oportuno de los Ayuntamientos afectados se pudo observar que en este tema había que considerar dos circunstancias: de una parte el compromiso manifestado por los Ayuntamientos consultados de mantener el control del tráfico en la medida de sus posibilidades de personal y en relación con las necesidades de toda la población; de otro lado, la remisión de datos concretos sobre los servicios de vigilancia establecidos para el control de estas zonas -que en algunos casos eran reconocidas como "especialmente conflictivas" por las Corporaciones consultadas- y el número de denuncias formuladas por los Agentes del Cuerpo de Policía Local, permitía afirmar que no existía una pasividad ni abandono de funciones de los mismos.

También en estos casos se informó a los reclamantes de que cualquier ciudadano está facultado para comunicar el hecho denunciado

a la Autoridad competente y a ésta corresponde disponer la incoación del procedimiento, correspondiendo al órgano instructor impulsar su tramitación, o bien proponer su archivo en el caso de que se declare la inexistencia de la infracción o la improcedencia de imponer sanción alguna.

El Real Decreto 320/1994, de 25 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de Procedimiento Sancionador en materia de Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, en su art. 4 señala:

1. Los Agentes de la autoridad encargados del servicio de vigilancia del tráfico deberán denunciar las infracciones que se observen cuando ejerzan funciones de vigilancia y control de la circulación vial (art. 75, apartado 2 del Texto Articulado).

2. Cualquier persona podrá, igualmente, formular denuncias por hechos que puedan constituir infracciones a los preceptos del Texto Articulado de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial.

Quiere ello decir que cualquier persona puede denunciar un hecho de los determinados en el artículo anterior, bien verbalmente ante los Agentes de Vigilancia de Tráfico más próximos al lugar de los hechos o por escrito dirigido a la Alcaldía, si bien es cierto que las denuncias formuladas por particulares no gozan de presunción de veracidad, por lo cual la infracción supuestamente cometida deberá acreditarse posteriormente en el periodo probatorio.

Si la denuncia se presenta ante los Agentes de Vigilancia del Tráfico se formalizará por ellos el reglamentario boletín de denuncia en el que se harán constar además de los requisitos ordinarios: si personalmente el Agente comprobó o no la infracción denunciada, así

como el nombre y domicilio del denunciante, remitiendo el boletín al órgano competente para su tramitación.

Ordenación del tráfico

- Retirada de un vehículo por los Servicios Municipales de la Grúa.

En el expediente registrado con el número de referencia **Q/119/97** el interesado se mostraba contrario a la que, según su criterio, había constituido una irregular actuación del Servicio Municipal de Grúa del Ayuntamiento de Palencia, por haber procedido a la retirada del vehículo de su propiedad del lugar donde se hallaba correctamente estacionado.

Una vez recibido en esta Institución el informe solicitado al Ayuntamiento de Palencia se pudo constatar la inexistencia de irregularidad alguna en su actuación.

Según se desprendía del mismo, el Servicio de Recaudación había tramitado un expediente ejecutivo de apremio, ya que el interesado tenía débitos frente a la Hacienda Municipal por importe de 22.102 pesetas, al no haber ingresado en periodo de pago voluntario las cantidades que le correspondían en concepto del Impuesto de Vehículos de Tracción Mecánica y suministro de aguas.

Una vez notificados al promovente los débitos perseguidos, conforme a lo dispuesto en el art. 110 del Reglamento General de Recaudación, aprobado 1684/1990, de 20 de diciembre, y transcurridos los plazos previstos para el ingreso de las cantidades adeudadas sin que efectuara dicho ingreso, el Jefe de la Unidad de Recaudación

Municipal dictó Providencia ordenando el embargo de bienes en cantidad suficiente para cubrir el importe del crédito perseguido y el recargo, intereses y costas que con posterioridad al primitivo acto administrativo se habían causado.

Po su parte, el art. 134.4 del Reglamento General de Recaudación establece que, tratándose de embargo de automóviles, si no fuese posible aprehender el bien se notificará el embargo al apremiado requiriéndole para que en un plazo de quince días lo ponga a disposición de los órganos de recaudación, con su documentación y llaves. Además, se dará orden a las Autoridades que tengan a su cargo la vigilancia de la circulación y a las demás que proceda para la captura, depósito y precinto de los bienes citados en el lugar donde los hallen.

La notificación de la Providencia de embargo había sido recibida por la esposa del reclamante. Además, en ella se advertía que, de no ser entregado el vehículo embargado, se ordenaría a los Agentes de la Policía Municipal y de Tráfico la captura y precinto de su vehículo depositándolo en las dependencias municipales al efecto.

Conforme a ello, el Servicio Municipal de Grúa del Ayuntamiento de Palencia procedió a la retirada del vehículo del lugar donde se hallaba estacionado.

La retirada y depósito de vehículos no tiene carácter sancionador, por expresamente excluirlo el art. 69.2 del Real Decreto Legislativo 339/1990, de 2 de marzo, por el que se aprueba el Texto Articulado de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial:

"No tendrán el carácter de sanciones las medidas cautelares o preventivas que se pueden acordar con arreglo a la presente Ley y conforme se establece en la Ley de Procedimiento Administrativo".

De esto se deduce que para la adopción de dicha medida, precisamente por no constituir una sanción, no debe seguirse la tramitación prevista para éstas. La retirada de su vehículo fue consecuencia del procedimiento seguido en el Ayuntamiento de Palencia para el cobro de las cantidades que el reclamante adeudaba y del cual tenía conocimiento.

Posteriormente, se ordenó el desprecinto del vehículo, una vez liquidadas las deudas pendientes.

Al no haberse detectado irregularidad en la actuación administrativa, se procedió al archivo del expediente.

Un supuesto distinto de retirada de un vehículo por los Servicios Municipales de la Grúa fue el planteado en el expediente **Q/946/97**. En él, el propietario del automóvil consideraba que la retirada de la vía pública era improcedente, pues "el vehículo no obstaculizaba ni dificultaba la circulación, ni suponía un peligro para ésta".

Según informe remitido a esta Institución por el Ayuntamiento de Palencia, el estacionamiento en la zona donde se encontraba aparcado el vehículo se encontraba regulado por la Ordenanza Reguladora del Servicio de Ordenación y Regulación del Aparcamiento de Vehículos en Vías Urbanas en la ciudad de Palencia (ORA), que se ha redactado con arreglo a lo establecido en los arts. 7, 38 y 71 del Real Decreto Legislativo 339/90, de 2 de marzo, por el que se aprobó el Texto Articulado de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial (LSV).

Los supuestos generales para proceder a la retirada del vehículo son los que establece el art. 71 de la LSV, entre los que se encuentra el de producir "graves perturbaciones al funcionamiento de un servicio público", a los que hay que añadir el previsto en el art. 38.4 "para evitar el entorpecimiento del tráfico", siempre que la medida aparezca recogida en la Ordenanza Municipal reguladora del régimen de parada y estacionamiento en vías urbanas, como reitera el art. 93 del Reglamento de Circulación.

La cuestión que se planteaba en torno a estos preceptos era si la denominada comúnmente "zona azul" o "zona ORA" podía encuadrarse en el concepto de servicio público y si la utilización indebida de las zonas de aparcamiento reguladas mediante Ordenanza Local posibilitaba la retirada del vehículo infractor de tal regulación.

Este tema resultaba de difícil solución con anterioridad a la reforma operada por Ley 5/1997, de 24 de marzo. Si bien de una parte el art. 7 b) permitía la regulación por las disposiciones municipales de carácter general de la equitativa distribución de los aparcamientos entre todos los usuarios, el apartado c) del mismo precepto de la LSV ligaba la retirada y depósito al peligro, obstáculo o dificultad en la circulación, y el art. 38.4 de la LSV, por otra parte, al entorpecimiento del tráfico en la regulación del régimen de parada y estacionamiento, y todo ello a diferencia del art. 71.1.a) de la referida Ley, que se refiere genéricamente a algún servicio público.

Ante esta regulación legal, cabían dos interpretaciones contrapuestas. Por un lado, podía entenderse que existía perturbación del funcionamiento del servicio público cuando, estando previsto que los destinatarios abonaran por su aprovechamiento una determinada cantidad, ésta no se abonaba y, sin embargo, se disfrutaba de la utilidad procurada.

Frente a ello, se argumentaba que no bastaba una mera infracción a las normas reguladoras de los estacionamientos para que se procediera a la inmovilización o retirada y depósito del vehículo. Era necesario que se dieran los supuestos tasados en la legislación de tráfico, esto es, que el vehículo obstaculizara o dificultara la circulación causando grave perturbación a la misma o que constituyera un peligro para la circulación.

La clarificación normativa operada por la Ley 5/1997, de 24 de marzo, da validez a la primera interpretación. Por tanto, aunque los hechos objeto de la reclamación se habían producido con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley, sin embargo no es posible sostener que el Ayuntamiento de Palencia incurrió en infracción del ordenamiento jurídico en base a una interpretación del mismo, que, además, fue finalmente rechazada por el legislador.

Asimismo, los arts. 20 y siguientes de la Ley 39/88, de 28 de diciembre, Reguladora de las Haciendas Locales, facultan a los Ayuntamientos para exigir tasas por prestación de servicios que sean de recepción obligatoria y su Disposición Adicional Sexta faculta para establecer tasas por realización de actuaciones singulares de regulación y control de tráfico.

En aplicación de la normativa citada, el Ayuntamiento de Palencia ha regulado en sus Ordenanzas Fiscales los supuestos de retirada de vehículos y el procedimiento de gestión seguido en la actuación a la cual nos venimos refiriendo. La prestación del servicio de retirada del vehículo de la vía pública, así como la estancia del mismo en los Depósitos Municipales existentes al efecto devengarán las tasas previstas en la Ordenanza Fiscal correspondiente, a cuyo tenor deberán ser satisfechas las mismas antes de la devolución del vehículo.

- Denegación de tarjeta de residente en zona ORA.

En el expediente **Q/572/97** un vecino de Segovia lamentaba la denegación de tarjeta de residente en zona ORA que solicitaba para dos vehículos de su propiedad.

Con posterioridad, se tuvo conocimiento de que la Ordenanza Reguladora del Servicio Público de Ordenación y Regulación del Aparcamiento de Vehículos en la Vía Pública (ORA) del Ayuntamiento de Segovia había sido impugnada en vía judicial, por lo que hubieron de suspenderse las actuaciones.

No obstante, de la documentación remitida a esta Institución podía deducirse que las operaciones de carga y descarga, circulación y estacionamiento de los vehículos de transporte de mercancías en ese Municipio se encontraban reguladas por medio de un Bando dictado con fecha 25 de julio de 1995 por lo que se consideró conveniente formular recordatorio de deberes legales al Ayuntamiento de Segovia.

La legitimación normativa habilitante para que las Corporaciones Locales puedan dictar disposiciones ordenadoras del tráfico de vehículos en el ámbito de su término municipal, viene reconocida en los arts. 137 y 140 de la Constitución y en el ámbito de la legislación ordinaria por el art. 25.2 b) de la Ley 7/85, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local, siendo los arts. 7 b) y 38.4 de la Ley sobre Tráfico; Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, aprobada por R.D. Legislativo 339/1990, de 2 de marzo, los que habilitan -de forma concreta- a los Municipios para que dentro de las vías de su titularidad puedan regular la circulación de vehículos.

Estos preceptos, que específicamente establecen la competencia municipal en materia de tráfico, han sido objeto de una

reciente modificación llevada a cabo por Ley 5/1997, de 24 de marzo, de modo que han quedado redactados en los términos siguientes:

Artículo 7 b): "La regulación, mediante Ordenanza Municipal de Circulación, de los usos de las vías urbanas, haciendo compatible la equitativa distribución de los aparcamientos entre todos los usuarios con la necesaria fluidez del tráfico rodado y con el uso peatonal de las calles, así como el establecimiento de medidas de estacionamiento limitado, con el fin de garantizar la rotación de los aparcamientos."

Artículo 38.4: "El régimen de parada y estacionamiento en vías urbanas se regulará por Ordenanza Municipal, pudiendo adoptarse las medidas necesarias para evitar el entorpecimiento del tráfico, entre ellas, limitaciones horarias de duración del estacionamiento, así como las medidas correctoras precisas incluida la retirada del vehículo o la inmovilización del mismo cuando no se halle provisto de título que habilite el estacionamiento en zonas limitadas en tiempo o excedan de la autorización concedida hasta que se logre la identificación del conductor."

La diferencia que se aprecia en relación con la redacción anterior en el tema que nos ocupa es la alusión que el art. 7 b) hacía a "una disposición de carácter general", con lo cual era posible admitir, aunque esta cuestión suscitaba algunos problemas, la utilización de la figura del Bando como manifestación de la potestad reglamentaria del Alcalde para regular aspectos concretos de la circulación de vehículos, siempre teniendo en cuenta que el art. 38.4 exigía la forma de Ordenanza para la regulación del régimen de parada y estacionamiento.

La reforma operada por la Ley 5/1997, de 24 de marzo, ha clarificado la cuestión, de modo que la regulación de los usos de las vías urbanas debe revestir la forma de Ordenanza, con lo cual entendimos que ese Ayuntamiento debería proceder a aprobar la

correspondiente Ordenanza reguladora de las operaciones de carga y descarga, circulación y estacionamiento de los vehículos destinados al transporte de mercancías para adaptar dicha normativa, que en ese momento revestía la forma de Bando, a las disposiciones vigentes.

Con fecha 18 de noviembre el Ayuntamiento de Segovia nos comunicó la aceptación de la recomendación realizada: *"Los servicios técnicos municipales procederán a la redacción de una nueva Ordenanza de Circulación para el término municipal de Segovia, Ordenanza que incluirá un capítulo destinado a la regulación de las operaciones de carga y descarga, circulación y estacionamiento de los vehículos de transporte de mercancías en este Municipio"*.

Otra de las reclamaciones formuladas durante el pasado ejercicio con motivo de haberle sido denegada al promovente la concesión de una tarjeta de residente en zona ORA, fue la registrada con la referencia **Q/869/97**.

El interesado afirmaba que residía desde hacía varios años en la localidad de Valladolid y había disfrutado del distintivo especial de residente para aparcar su vehículo dentro del sistema ORA hasta que el Ayuntamiento de Valladolid se lo había denegado.

A la vista del informe remitido por el Ayuntamiento de Valladolid, pudo concluirse que el mismo denegó su solicitud por "no cumplir los requisitos establecidos en el art. 11 de la Ordenanza".

En efecto, según nos indica el Ayuntamiento de Valladolid:

"XX está empadronado y residiendo de hecho desde 1987 a 1994 en Valladolid, estando en posesión de la tarjeta de la ORA durante ese periodo."

Posteriormente se empadronó en Castronuevo de Esgueva en el año 1995 para acogerse a una subvención de la Junta de Castilla y León, aunque se ve en la obligación de seguir residiendo en Valladolid."

El art. 11 de la Ordenanza al que pretendía acogerse el interesado para solicitar el distintivo especial establece que el Ayuntamiento podrá otorgar los mismos con validez temporal a las personas físicas que, residiendo fuera de Valladolid al presentar la solicitud, acrediten documentalmente una serie de requisitos, entre los que se encuentra la necesidad de residir temporalmente en Valladolid.

El mencionado artículo recoge, por tanto, un supuesto concreto, aquél en el que una persona tiene su residencia efectiva fuera de Valladolid, pero temporalmente debe residir en esta localidad, supuesto que no coincide con el que el reclamante planteaba.

Éste residía en Valladolid desde el año 1985, sin que se hubiera producido desde entonces ningún cambio en la residencia habitual. Lo que probablemente ocurrió es que creó una ficción para acogerse al régimen de ayudas a la vivienda rural concedidas por la Junta de Castilla y León, dentro del cual es imprescindible estar empadronado en el municipio en el que se encuentra la vivienda.

Es relativamente frecuente que se produzca la solicitud de alta en el Padrón sin acreditar que se cumple el requisito de la habitualidad en la residencia, tal y como se prevé en el art. 54 del Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las Entidades Locales vigente. Si la solicitud de alta obedece a cambio de residencia, deberá actuarse con automatismo, como forma de respetar el derecho constitucionalmente garantizado (art. 19.1 de la Constitución Española) de elección de residencia, por lo que, en nuestra opinión, no cab requerir información al solicitante del motivo de tal cambio, pues para

ejercer tal derecho basta con la voluntad de ejercerlo. Pero si tal solicitud, por las circunstancias del caso concreto, alertase a la Administración Municipal de estar ante una solicitud fraudulenta, esta debe actuar en consecuencia.

Ciertamente, a nuestro juicio, la Administración no puede aceptar aquello que, aunque aparentemente correcto, se tiene certeza de su falsedad.

En consecuencia, se archivó el expediente al no haberse detectado una irregular actuación del Ayuntamiento de Valladolid.

Asimismo se puso en conocimiento del firmante del escrito que el art. 15 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local impone a toda persona que viva en España la obligación de inscribirse en el Padrón del Municipio en el que resida habitualmente, quien viva en varios Municipios deberá inscribirse únicamente en el que habite durante más tiempo al año. En consonancia con todo ello el art. 107 del Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las Entidades Locales prevé la aplicación de sanciones ante las omisiones o falsedades producidas en las hojas de inscripción padronal o en las solicitudes de inscripción, sin perjuicio de cualquier otra clase de responsabilidades a que hubiera lugar.

- Señalización de las vías

Durante este ejercicio, han sido numerosas las quejas relativas a las molestias que generaba la deficiente señalización de algunos tramos de las vías, según el criterio de los reclamantes.

En varios de estos casos, como los tramitados en los expedientes **Q/2030/97**, **Q/2051/97** y **Q/2053/97**, se solicitaba la mediación de esta Institución para conseguir la instalación de

semáforos en puntos concretos del municipio de Aranda de Duero. Sin embargo el Ayuntamiento de la localidad consideró oportuno denegar las solicitudes de los vecinos basando su postura en la existencia de informes técnicos que no lo consideraban procedente. Por ello, se informó a los peticionarios de la decisión del Ayuntamiento y de la inexistencia de irregularidad en tal conducta.

En otros casos, la Administración fue favorable a realizar un refuerzo en la señalización, por ejemplo el recogido en el expediente **Q/707/97**, en el que el reclamante ponía de manifiesto una incongruencia de la señalización existente en la carretera N-120, trayecto León-Astorga, en el punto de la circunvalación a la localidad de San Justo de la Vega.

Según manifestaciones del presentador de la queja, en el mencionado tramo de circunvalación, en los primeros metros de la calzada que afecta al sentido de circulación León-Astorga, se había procedido a señalar el punto con marca vial de carácter discontinuo de modo que, reglamentariamente, era posible la maniobra de adelantamiento entre vehículos que circularan en dirección León-Astorga.

No obstante, efectuando un análisis en el lugar, se podía apreciar, según el interesado, que la marca vial suponía un riesgo al permitir un adelantamiento en la proximidad de una curva que impedía un mínimo grado de visibilidad. Además, en dirección Astorga-León se había habilitado un tercer carril, de modo que éste era uno de los puntos en que, en hipótesis, se alcanzaba mayor velocidad media de rodaje de los vehículos que se aproximaban en la dirección contraria.

Admitida a trámite la queja se solicitó el preceptivo informe de la Unidad de Carreteras del Estado en León.

Una vez emitido dicho informe, en él se indicaba que se había procedido a comprobar la señalización de la vía y, aunque se estimaba que el tramo se hallaba señalizado de acuerdo con la normativa en vigor por las características de la vía y no existía peligro más allá del derivado de la circulación rodada, en evitación de posibles accidentes se había dado la orden de reforzar la señalización repintando la línea del eje hasta el P.K. 345,600, de modo que la maniobra de adelantamiento quedaba prohibida en ese tramo.

Por ello, se procedió al archivo del expediente, al entender que el problema había sido solucionado.

- *Obstrucción del tráfico debida a las paradas antirreglamentarias de autobuses de empresas privadas*

En el expediente **Q/1151/96** un vecino de Burgos se quejaba de las obstrucciones del tráfico que se producían en la calle Vitoria de esa localidad a horas determinadas, concretamente a las 6.30, 7.30 y 13.30 de la mañana, debido a las paradas indebidas que realizaban numerosos autocares (siete u ocho). El reclamante indicaba que *"los autocares de varias fábricas aparcan en en la parada del Bus municipal que está a la altura de la Iglesia Nuestra Señora La Real Antigua de Gamonal (C/ Vitoria) cuando está prohibido parar y estacionar en las paradas del Bus"*.

Admitida a trámite la queja, se dio traslado de la misma al Ayuntamiento de Burgos a fin de obtener información suficiente sobre el problema planteado.

Pues bien, en el informe remitido por el Ayuntamiento de Burgos hacía referencia a que *"efectivamente así es"* y a que *dichos autocares son de empresas privadas, en numero de 14"*, por lo que esta Institución estimó oportuno realizar un estudio sobre la cuestión planteada.

El art. 25.2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local, establece que el Municipio ejercerá, en todo caso, competencias en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas, entre otras, en las materias relativas a las ordenación del tráfico de vehículos en las vías urbanas y al transporte público de viajeros - letras b) y II)-.

La competencia para fijar el punto exacto de las paradas se halla dentro del haz de competencias que atribuye el art. 25.2.b) y II) de la Ley de Bases de Régimen Local relativo precisamente a «la

ordenación del tráfico de vehículos y personas en vías urbanas» y al «transporte público de viajeros».

El Texto Articulado de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial atribuye a los municipios -en el art. 7.b)- la competencia de regulación, mediante disposición de carácter general, de los usos de las vías urbanas haciendo compatible la equitativa distribución de los aparcamientos entre todos los usuarios con la necesaria fluidez del tráfico rodado y con el uso peatonal de las calles», y en el art. 38.4 establece que "el régimen de parada y estacionamiento en vías urbanas se podrá regular por ordenanza municipal".

Incluso en el transporte colectivo interurbano de pasajeros se produce una concurrencia de potestades administrativas estatales y municipales cuando los vehículos que realizan dicho servicio circulan por el casco urbano de las poblaciones ya que, en tal supuesto, a las facultades de ordenación del transporte y cumplimiento y modificación de las condiciones de la concesión otorgada que corresponden a la Administración Central concedente (y hoy a las Comunidades Autónomas) se añaden las atribuidas al Ayuntamiento. Dichas competencias concurrentes implican, en lo que ahora importa, que el Ayuntamiento está habilitado para variar las paradas de las líneas de transporte interurbano cuando su emplazamiento pueda afectar a la seguridad y fluidez del tráfico urbano.

En este sentido, determinada doctrina jurisprudencial (S. 1 marzo 1974, 11 febrero 1975, 9 diciembre 1977 y 30 abril 1980, entre otras) acredita la competencia del Ayuntamiento para regular en el casco de la ciudad los lugares de estacionamiento para llegada y salida de autobuses (incluso interurbanos) y disponer el traslado de los lugares de parada con miras a descongestionar determinados núcleos

urbanos y dar más fluidez a la circulación, con lo que promueve los intereses públicos sujetos a su tutela.

Respecto a esta cuestión no cabe invocar que, durante mucho tiempo, el Ayuntamiento hubiera venido tolerando la referida situación ya que lo que sólo por condescendencia se tolere -aun en el caso, que en ningún modo se prejuzga, de que la irregularidad fuese conocida y permitida por la Administración- no supone la adquisición de un derecho del que no pueda privarse al que de esa irregular conducta resulte beneficiado.

Por otro lado, el art. 38.3 del Real Decreto Legislativo 339/1990, de 2 marzo, por el que se aprueba el Texto Articulado de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial establece que "la parada y el estacionamiento deberán efectuarse de tal manera que el vehículo no obstaculice la circulación ni constituya un riesgo para el resto de los usuarios de la vía" y el art. 91.2, i) de su Reglamento aprobado por Real Decreto 13/1992, de 17 enero, que "se consideran estacionamientos en lugares que obstaculizan gravemente la circulación los que se efectúen en una parada de transporte público, señalizada y delimitada" pesando sobre la Administración la obligación legal de vigilancia y cumplimiento de la señalización establecida en la parada (pues así lo demanda una mejor regulación del servicio y el cumplimiento de los intereses generales encomendados -art. 103 de la Constitución-).

Todo ello sin perjuicio de que la utilización de unos terrenos afectados al uso público e integrados en el dominio público municipal para llevar a cabo operaciones regulares de subida y bajada de viajeros presente los perfiles de un uso especial de los mismos, sujeto a licencia, como se desprende de lo prevenido en el art. 77 del vigente Reglamento aprobado por Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio.

En virtud de lo expuesto se recomendó al Ayuntamiento de Burgos la adopción de aquellas medidas que justificaran la mayor seguridad y fluidez del tráfico urbano incluyendo la variación de las paradas cuando su emplazamiento, como parece ser que sucedía en este caso, pudiera afectar desfavorablemente a dicha seguridad y fluidez, así como la vigilancia y cumplimiento de la señalización de reserva de parada de autobús público.

A la fecha de cierre de este informe el Ayuntamiento de Burgos no se había pronunciado sobre la aceptación o el rechazo de la recomendación realizada.

ÁREA B

ÁREA B

URBANISMO, ORDENACIÓN DEL TERRITORIO, OBRAS PÚBLICAS Y VIVIENDA

Expedientes Área	426
Expedientes remitidos a otros Defensores	26
Expedientes admitidos	292
Expedientes rechazados	97

El Área de referencia esta integrada por todos aquellos expedientes relacionados con problemas derivados de las materias siguientes: Urbanismo, Patrimonio y Bienes Municipales, Equipamiento y Servicios Municipales, Obras Públicas y Vivienda.

Para proceder al examen y análisis de las quejas que se incluyen en esta Área y que han dado lugar a la apertura de gran número de expedientes por parte de la Institución podemos sistematizar las quejas en los siguientes epígrafes:

URBANISMO

Obras realizadas sin ajustarse a las condiciones determinadas en la licencia

En el expediente **Q/792/97** se hace alusión a una edificación sin licencia (edificación en planta baja de la franja con 4 metros de fachada situada al oeste de la parcela) de la localidad de Peñafiel (Valladolid).

Lo cierto es que ya con fecha 1 de abril de 1996 el técnico manifestaba que "la franja en cuestión figura en el planeamiento como espacio no edificable y, por lo tanto, las obras ejecutadas son incompatibles con la ordenación vigente", así como que se eludió el Decreto de fecha 17 de abril de 1996; éste ordenaba la suspensión de las obras denunciadas tolerando el Ayuntamiento la continuación de las mismas hasta su total terminación (lo que deduce esta Institución del Informe de Secretaría de fecha 5 de septiembre -4 meses después del Decreto- en el que expresamente se invoca el art. 249 LS92 -obras terminadas sin licencia o sin ajustarse a sus determinaciones-).

Por otro lado, y de conformidad con el art. 249.2 LS92, si se hubiere concluido una edificación contraviniendo las condiciones señaladas en la licencia, el Ayuntamiento, dentro del plazo de 4 años, 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; y, según se desprende de los propios términos en que aparece redactado el texto del art. 185 LS76 (vigente también 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.

En otro orden de cosas, el art. 251 de la Ley del Suelo de 1992 establecía claramente que lo dispuesto en los tres artículos anteriores (es decir, en los arts. 248, 249 y 250) se entenderá sin perjuicio de la imposición de las sanciones que procedan. Es decir, se establecía claramente la efectiva necesidad de diferenciar ambos grupos de

preceptos recordando que las previsiones del art. 249 -que se refiere a las obras terminadas sin licencia o sin ajustarse a sus determinaciones - lo son sin perjuicio de las sanciones que procedan conforme al régimen del capítulo II del Título VII relativo a las infracciones urbanísticas. Debiendo tenerse en cuenta en la actualidad el capítulo II del Título VII de la Ley del Suelo de 1976 (el art. 225 establece que "La vulneración de las prescripciones contenidas en esta Ley o en los Planes (...) tendrán la consideración de infracciones urbanísticas y llevarán consigo la imposición de sanciones a los responsables, todo ello con independencia de las medidas previstas en en los arts. 184 a 187...").

En virtud de lo expuesto, esta Institución remitió Recordatorio de Deberes Legales al Ayuntamiento de Peñafiel, con el siguiente contenido:

"1.- Que por parte del Ayuntamiento de Peñafiel 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, se resuelva sobre la ejecución subsidiaria señalando día y hora para ello y comunicándolo así al interesado - además del importe material que suponga tal ejecución (art. 98 de la Ley 30/92, de 26 de noviembre) el cual se exigirá al particular de acuerdo con lo previsto en el art. 94 de la citada Ley-."

Antes de cerrar el presente Informe ha tenido entrada en esta Institución escrito del Ayuntamiento de Peñafiel en virtud del cual se pone en conocimiento: "se ha seguido el procedimiento correspondiente procediendo a la emisión del correspondiente Decreto de demolición".

En el expediente **Q/1839/97** se denuncia "la falta de diligencia de la Administración Local para facilitar la correcta legalización del

Complejo Urbanístico El Tejar" en la localidad de Tordesillas (Valladolid).

Pues bien, y según resulta de la documentación remitida por la Corporación Municipal, los promotores de la referida urbanización han sido requeridos en diferentes ocasiones para que presenten la certificación final de obras (a fin de proceder al otorgamiento de la licencia de primera ocupación). Ello no obstante, el Ayuntamiento de Tordesillas comunica a esta Institución que "No habiéndose aportado la citada documentación, el procedimiento se entiende paralizado por causa imputable a los citados señores."

Pues bien, a la vista de lo expuesto, cabría la posibilidad de que nos encontráramos en este caso (y sin perjuicio de cualquiera otra documentación no existente actualmente en las oficinas de esta Institución y de la que, en su caso, pudieren extraerse conclusiones diferentes) en presencia de una obra terminada sin ajustarse a las condiciones señaladas en la licencia.

Quizás por este motivo considera esta Institución que el Ayuntamiento debería detectar (mediante la inspección técnica de las obras) si efectivamente nos encontramos en presencia de uno de los supuestos que legitiman la incoación de los correspondientes expedientes de protección de legalidad urbanística y sancionadores y proceder en consecuencia.

Ello no obstante, debe tenerse en cuenta que la falta de licencia de primera ocupación, en sí misma, constituye una infracción 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.

Es decir, resulta preciso diferenciar la infracción formal (falta de licencia de primera ocupación) 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.

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.

En virtud de lo expuesto, esta Institución, ha remitido al Ayuntamiento de Tordesillas el siguiente Recordatorio de Deberes Legales:

"Que por parte de esa Corporación se proceda a la inspección técnica de las obras así como a 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 habilitar el edificio sin licencia). 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".

En los expedientes **Q/2074/96, Q/1149/96 y Q/2819/96**, que fueron objeto de archivo en el año 1997, se hacía referencia a este tipo de irregularidades en los Ayuntamientos de San Andrés del Rabanedo (León), Grijota (Palencia) y Valoria la Buena (Valladolid). En las cuales quedaron acreditadas tales actuaciones, una vez analizada la documentación recibida.

Concretamente, el Ayuntamiento de Grijota reconoció expresamente la existencia de obras sin licencia en la localidad.

En consecuencia, se emitieron Resoluciones, en forma de Recordatorio de Deberes Legales, mediante las que se les hacía saber las medidas a seguir, en aras de restablecer el orden urbanístico infringido, todo ello con arreglo a los entonces en vigor arts. 248 y 249 del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1992.

Recordatorio que fue aceptado por el Ayuntamiento de Grijota, y sin que los Ayuntamientos de San Andrés del Rabanedo y Valoria La Buena se hayan pronunciado hasta el momento.

Denegación injustificada de licencia de obras

En la queja **Q/984/97**, el reclamante se quejaba de la suspensión de obra decretada por el Ayuntamiento de Olambrada.

Suspensión que fue acordada por el Ayuntamiento, en base a la queja formulada por dos vecinos de la localidad, al considerar que la obra de referencia no se ajustaba a los términos de la licencia, por no respetar la distancia requerida desde el cerramiento al eje del camino.

En este caso, lo acordado por la Alcaldía se apoyaba en una inspección efectuada por miembros de la Corporación Local al lugar de los hechos y en las quejas de esas dos personas. Omitiendo el correspondiente informe técnico que justificase mínimamente el acuerdo adoptado (aun cuando los referidos informes no son vinculantes para la Corporación).

Mediante resolución de la Institución, se le hizo saber en forma de Recordatorio de Deberes Legales que "en todo expediente de concesión de licencia constará informe técnico y jurídico, cuando la entidad otorgante cuente con los servicios correspondientes, o le sea posible contar con los de la Entidad Comarcal o Metropolitana en que

esté integrada, según lo dispuesto en el Reglamento de Disciplina Urbanística, en conexión con la legislación de Régimen Local.

Resolución que fue aceptada en su totalidad.

Situación similar a la anterior se planteó en la queja **Q/585/97**, donde el reclamante se quejaba de la reiterada negativa del Ayuntamiento de Garay (Soria) a la concesión de licencia de obras, incluso después de haber presentado un segundo proyecto técnico reformado, para acomodarse a la normativa urbanística del municipio, que le fue solicitado.

Requerida información, se aprecia que los acuerdos municipales carecían de motivación, como así exige el art. 3, párrafo 2º del Reglamento de Disciplina Urbanística, amén del informe técnico y jurídico, según el art. 4 del citado Reglamento.

En este caso, el Ayuntamiento aducía la carencia de técnicos municipales propios que elaborasen los referidos informes, por lo que los miembros de la Corporación asumían sus competencias.

Con fecha 23 de Octubre de 1997 se emitió Recordatorio de Deberes Legales, mediante el cual no solamente se le hacía saber que "Toda resolución que otorgue o deniegue licencia deberá ser motivada", sino también la necesidad de que en todo expediente de concesión de licencia conste informe técnico y jurídico según lo anteriormente expuesto.

Así mismo, si bien es cierto que cualquier administrado puede conocer el régimen urbanístico de una finca (de conformidad con el art. 43 del Real Decreto Legislativo 1/92 de 26 de Junio) y que estas informaciones no son vinculantes para la Administración, sí producen importantes efectos jurídicos-administrativos para el administrado que

adecúa su conducta a los términos recogidos en aquellas. También en este caso fue aceptada nuestra Resolución.

Obras realizadas al amparo de licencias ilegales

En el expediente **Q/1559/97** se hace alusión a la presunta incorporación por parte de un particular de terreno de propiedad municipal en el término municipal de Villerías de Campos (Palencia).

En el escrito remitido por el Ayuntamiento se pone en conocimiento de esta Institución que se observa "que la alineación de la vivienda no está de acuerdo con la normativa urbanística vigente en el momento de concesión de la licencia, si bien es cierto que esta irregularidad no es del propietario de la vivienda puesto que construye con licencia municipal".

Pues bien, debe tenerse en cuenta que el nuevo régimen de anulación de las licencias urbanísticas está actualmente recogido en los arts. 186 y 187 del vigente Texto Refundido de la Ley del Suelo de 9 de abril de 1976 (en cuanto a la anulación) y en el art. 232 del mismo Texto (en cuanto a la indemnización); preceptos que habían tenido su correspondiente desarrollo en los arts. 34, 35 y 36-42 del Reglamento de Disciplina Urbanística de 23 de julio de 1978 en cuanto a la anulación y en los arts. 38 y 39 del mismo Reglamento en lo referente a la indemnización que pueda dimanar de tal anulación.

Sin embargo, puede ocurrir que la licencia otorgada se refiera a obras en curso de realización o a obras terminadas y puede ser, también, que la licencia concedida para estas obras constituya manifiestamente una infracción grave o que constituya una infracción pero no grave ni manifiesta, o grave pero no manifiesta o al revés.

Ahora bien, cada uno de estos supuestos tiene en la legislación urbanística su adecuado tratamiento, a saber:

1.- Si se trata de una licencia que se refiere a obras en curso de ejecución, no terminadas, y que constituye una infracción manifiesta y grave debe aplicarse el art. 186 de la Ley del Suelo (y correlativos arts. 34 y 35 del Reglamento de Disciplina Urbanística).

2.- Si se trata de una licencia relativa a obras ya terminadas y que constituye, como en el caso anterior, una infracción manifiesta y grave el procedimiento aplicable será el determinado en el art. 187 de la Ley del Suelo (y en el art. 36 del Reglamento de Disciplina Urbanística), cuya aplicación exige que no hayan transcurrido cuatro años desde la fecha de la expedición de la licencia. En tal supuesto el procedimiento de anulación, según dicho art. 187, será cualquiera de los dos que fija el art. 103 de la Ley de Procedimiento Administrativo (teniendo en cuenta que el primero exige una infracción grave de normas de rango legal o reglamentario).

Todo ello sin perjuicio de lo dispuesto en el art. 302 de la LS92 de conformidad con el cual las Entidades Locales podrán revisar de oficio sus actos y acuerdos en materia de urbanismo con arreglo a lo dispuesto en los arts. 102 y ss. de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

En virtud de lo expuesto, se remitió al Ayuntamiento el correspondiente Recordatorio de Deberes Legales a fin de que por parte del mismo se adoptaran las medidas pertinentes en aplicación, en su caso, de los preceptos transcritos.

Con fecha 26 de diciembre de 1997 se ha recibido comunicación del Ayuntamiento de Villerías de Campos (Palencia) en

la que se indica que se ha aceptado el Recordatorio formulado por la Institución.

Órdenes de ejecución por razones de seguridad, salubridad y ornato público

A la vista de los expedientes que se han tramitado en esta Institución relativos a órdenes de ejecución interesaría resaltar cuatro cuestiones:

1.-Es relativamente frecuente que los Ayuntamientos, antes de proceder a la notificación del trámite de audiencia como tal, ordenen la ejecución de las obras mediante resolución que pone fin a la vía administrativa (y contra la que se ofrece recurso contencioso-administrativo previa comunicación al Ayuntamiento).

Sin embargo, es claro que la referida notificación debe cursarse al interesado con base en lo preceptuado en el art. 84 de la Ley 30/92, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común y que el objeto de la misma debe ser el procedimiento incoado con el fin de que durante un plazo no inferior a 10 días ni superior a 15 pueda alegar y presentar los documentos y justificaciones que estime pertinentes.

Por lo tanto, solamente después de oídas las alegaciones del interesado puede el Ayuntamiento dictar la correspondiente Resolución ordenando la ejecución de las obras y, ahora sí, afreciendo el correspondiente recurso contencioso-administrativo.

2.- Pero es más, las órdenes de ejecución de obras exigen para su acomodamiento a derecho que sean concretas, específicas y detalladas en cuanto a las operaciones a realizar.

Sin embargo, es relativamente frecuente que el acuerdo administrativo que impone la ejecución de tales obras no contenga ni una especificación detallada de las deficiencias ni de las medidas necesarias para conservar las condiciones de seguridad, ni el plazo para implantarlas ni el valor estimativo de las obras.

Ahora bien, es claro que sin dicha precisión no se podría saber si las obras ordenadas se hallan dentro del campo que trazan los arts. 181 del Texto Refundido y 10 del Reglamento de Disciplina Urbanística (RDU) -seguridad, salubridad y ornato público- y también que, sin esa necesaria precisión o concreción de las obras, el administrado destinatario de la orden no estaría en condiciones de cumplirla.

3.- Los Ayuntamientos deben velar por la observancia del deber que corresponde a los propietarios de inmuebles de conservarlos en condiciones de salubridad pública, concepto éste que no debe confundirse con el examen de las condiciones de habitabilidad. En efecto, la finalidad de las ordenes de ejecución es proteger los intereses colectivos y no los de los ocupantes de viviendas en virtud de relaciones civiles.

4.- Si bien es cierto que, como regla general, son incompatibles las órdenes de ejecución con la declaración de ruina, también es cierto que se debe admitir la compatibilidad de ambas en casos excepcionales de atentado a la salubridad, seguridad y ornato público.

En el expediente **Q/1877/97** se hace referencia a una vivienda sita en la localidad de Barruelo de Santullán (Palencia) la cual, según manifestaciones del reclamante, "es un edificio de casi 100 años de antigüedad existiendo peligro de desprendimientos en los balcones y fachada".

Pues bien, acompaña el reclamante a su escrito otro del Ayuntamiento de fecha 2 de junio de 1995 en el que se hace alusión al "Expediente sobre imposición de orden de ejecución para el restablecimiento de las condiciones de seguridad y ornato público".

Ello no obstante, y sin perjuicio de cualquiera otra documentación no existente en la actualidad en las oficinas de esta Institución y de la que, en su caso, pudieren extraerse conclusiones diferentes, no se desprende que se haya efectuado actuación alguna por la Corporación con posterioridad al escrito a que se alude en el párrafo precedente (trámite de audiencia a los interesados de conformidad con el art. 84 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre).

Por este motivo, y de conformidad con la Ley 2/94, de 9 de marzo, de las Cortes de Castilla y León, y el Acuerdo de Cooperación y Coordinación entre el Defensor del Pueblo y el Procurador del Común, se remitió al Ayuntamiento de Barruelo de Santullán Recordatorio de Deberes Legales en el que sustancialmente se indicaba a la citada Corporación Municipal la necesidad de proceder de conformidad con lo dispuesto en el art. 10 de Reglamento de Disciplina Urbanística.

En efecto, y a tenor del citado precepto legal, el Ayuntamiento concederá al propietario un plazo para que cumpla lo acordado. Transcurrido dicho plazo sin que se haya procedido en tal sentido, se incoará expediente sancionador en cuya resolución se requerirá nuevamente al propietario para la ejecución de la orden efectuada (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 Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común).

En el Recordatorio remitido se advertía al Ayuntamiento que el mismo no se puede limitar en su actuación a la mera orden de ejecución -si ésta no es cumplida- sino que ha de proseguir el procedimiento hasta la ejecución subsidiaria si es preciso, ya que, en otro caso, podría incurrir en culpa extracontractual de conformidad con el art. 1902 CC (El que por acción u omisión causa daño a otro interviniendo culpa o negligencia está obligado a reparar el daño causado).

Antes de cerrar el presente informe se recibe en esta Institución escrito remitido por el Ayuntamiento de Barruelo de Santullán en el que textualmente se manifiesta "que si la resolución que se adopte es la de ordenar obras de reparación y los propietarios del inmueble no lo cumplen, se aplicará lo dispuesto en el art. 98 de la Ley 30/1992 (ejecución subsidiaria)".

Convenios urbanísticos

En el expediente **Q/1125/97** se alude a un convenio urbanístico de fecha 18 de marzo de 1993 en virtud del cual el Ayuntamiento de Guardo (Palencia) se compromete al cambio de calificación urbanística de una manzana a suelo urbano (para edificar mediante licencia directa) en la reforma del Plan General. Según el reclamante, "el referido convenio debe condicionar las posteriores actuaciones que pueda realizar la Corporación".

Pues bien, a la vista de lo expuesto, se estimó conveniente dar traslado al mismo de las siguientes consideraciones.

Los convenios que afectan a la potestad de planeamiento no están ni tipificados ni regulados en el ámbito de la legislación del Estado (convenios atípicos) constituyendo esta circunstancia una fuente de problemas tanto en sede doctrinal como jurisprudencial.

Ahora bien, el objeto de este convenio no está constituido por la potestad de planeamiento en sentido estricto en la medida en que la Administración competente para aprobar definitivamente el Planeamiento y sus revisiones y modificaciones es la Administración Autonómica (y no el Ayuntamiento de Guardo).

El problema se plantea en estos supuestos porque el Ayuntamiento sólo puede convenir o pactar dentro del ámbito de su competencia y porque el órgano a quien corresponde acordar la aprobación definitiva puede introducir las correcciones que estime pertinentes -sin que venga condicionado en absoluto por lo pactado o convenido-.

En estos supuestos, es decir, cuando la Administración pretende convenir sobre el contenido de una figura de Planeamiento para cuya aprobación final no es competente y considerando los problemas que podría plantear el objeto contractual ("Si no se puede condicionar la propia potestad mucho menos la ajena"), una de las mejores soluciones para evitar los problemas que podrían derivar de la no aprobación definitiva de la figura de Planeamiento de que se trate sería comprometerse a realizar las gestiones pertinentes dentro de la propia competencia para que tal resultado se produzca (no a un resultado). Ahora bien, la aprobación inicial y provisional deben justificarse en sí mismas conforme a las exigencias del interés público y con independencia del convenio.

Otra solución sería someter el convenio a condición suspensiva haciendo pender su eficacia de la aprobación definitiva de la figura de Planeamiento de que se trate.

En otro orden de cosas, debe tenerse en cuenta que la licencia urbanística es de naturaleza rigurosamente reglada de suerte que constituye un acto debido (debe otorgarse o denegarse según que la

actuación pretendida se adapte o no a la ordenación aplicable). Ello quiere decir que -a juicio de esta Institución- el Ayuntamiento no puede comprometer en el convenio el ejercicio de potestades públicas (por ejemplo, concesión de una licencia de construcción, actividad administrativa reglada). Es decir, el Ayuntamiento sólo puede comprometerse "a tramitar" con la mayor rapidez los diferentes expedientes de licencias y similares.

Es decir, y como resumen de cuanto acaba de exponerse, debe afirmarse que:

1.- El Ayuntamiento sólo puede comprometerse a realizar las gestiones pertinentes dentro de la propia competencia para que la aprobación definitiva (que corresponde a la Comisión Provincial de Urbanismo) se produzca.

2.- La aprobación inicial y provisional -que corresponden a la Corporación Municipal- deben justificarse en sí mismas conforme a las exigencias del interés público y con independencia del convenio.

3.-El Ayuntamiento solamente puede comprometerse "a tramitar" licencias y no a conceder licencias.

En virtud de lo expuesto, y con fecha 13 de agosto de 1997, se procedió al archivo del expediente de referencia.

En el expediente **Q/2987/96** se hace alusión al Convenio Urbanístico de Colaboración entre el Ayuntamiento de San Ildefonso-La Granja y SEGIPSA para la ejecución de un Plan de Mejora del Entorno Urbano y de Promoción de Viviendas de fecha 10 de abril de 1995.

Según resulta de los términos del aludido expediente, el Ayuntamiento de San Ildefonso-La Granja y SEGIPSA han acordado

poner en marcha las gestiones y procedimientos necesarios a efectos de realizar la demolición de los dos bloques de viviendas fuera de ordenación, en el lugar conocido como Los Alijares, con el objetivo de crear en su ubicación un espacio público.

Lo cierto es que, a juicio de esta Institución, razones de tipo personal no deben por sí solas impedir que prosperen iniciativas favorecedoras de intereses generales de naturaleza social, urbanística y económica, concretados, entre otros, en la desaparición de edificaciones construidas sin un perfecto ajuste urbanístico. Ello no obstante, los problemas de realojamiento de los actuales residentes deben ser resueltos de una forma satisfactoria por la Administración Municipal coordinando la ejecución urbanística con los legítimos derechos de los ocupantes de las referidas edificaciones.

En virtud de lo expuesto, con fecha 17 de abril de 1997, esta Institución remitió al Ayuntamiento de San Ildefonso-La Granja una Recomendación en la que consideraba procedente la aprobación de un convenio urbanístico -complementario del anterior- aceptado por SEGIPSA, Ayuntamiento y ocupantes legales de los inmuebles a demoler y cuya finalidad consistiría en el establecimiento de un Programa de Realojamiento.

También se consideró procedente la constitución de una Comisión de Seguimiento (para la resolución de cualquier duda que pudiese plantearse en la interpretación y cumplimiento del citado convenio) compuesta por representantes de las tres partes implicadas.

Con fecha 2 de junio de 1997 se recibió comunicación del Ayuntamiento de San Ildefonso-La Granja en la que se indica que se había decidido aceptar la Recomendación formulada el pasado 17 de abril.

Con independencia de lo anteriormente expuesto, y con relación a la cuestión relativa a la falta de publicación del Convenio de 10 de abril de 1995, esta Institución consideró procedente dar traslado al Ayuntamiento y al reclamante de las siguientes consideraciones.

En algunos casos -así en materia de urbanismo- el legislador admite la acción popular reconociendo en el art. 304.1 TRLS/92 que será pública la acción para exigir ante los órganos administrativos y los tribunales contencioso-administrativos la observancia de la legislación urbanística y de los planes, programas, proyectos, normas y ordenanzas.

A la vista de lo expuesto parece, por tanto, lógico entender que la acción pública alcance a todos aquellos convenios urbanísticos de los que pueda derivar la infracción de algún precepto recogido en la legislación urbanística o en los instrumentos de planeamiento.

Ahora bien, para que esta acción pública pueda ser real y efectiva no basta con su mero reconocimiento; se precisan, además, mecanismos que garanticen la publicidad de estos convenios. La acción pública será algo más que una mera previsión legal en la medida en que la existencia y contenido de dichos convenios resulte de todos conocida.

Por este motivo se prevén en algunas normas urbanísticas autonómicas mecanismos como la necesidad de sometimiento a información pública de los convenios o la existencia de registros públicos municipales o autonómicos (en los que deben recogerse todos los convenios urbanísticos que se celebren). Así, por ejemplo, arts. 141 y 142 de la Ley navarra de 4 de julio de 1994 y 75 y 76 de la Ley madrileña de 28 de marzo de 1995.

Por ejemplo, la Ley navarra de 4 de julio de 1994 de Ordenación del Territorio y Urbanismo, prescribe su sometimiento al trámite de información pública (art. 141): Una vez suscrito el Convenio se somete, mediante anuncio publicado en el BOCA y en, al menos, uno de los periódicos de mayor difusión, a información pública por un periodo mínimo de 15 días. Tras la información pública se redactará una propuesta de texto definitivo que se ratificará por la Administración que lo hubiera suscrito. Tras la ratificación se deberá firmar el convenio.

Pues bien, en virtud de lo expuesto, considera esta Institución que lo procedente sería la institucionalización de medidas de publicidad ya que en otro caso, y dada la creciente incidencia que la mecánica convencional tiene en la elaboración y en la ejecución del planeamiento, se excluirían del alcance de la acción pública muy amplios contenidos de la actividad urbanística.

Además, en tanto en cuanto el referido convenio afecta a la generalidad de la población y a numerosísimos e indeterminados intereses concretos, el trámite de información pública proporcionaría a la Administración "el mayor y mejor número de datos" propiciando una decisión justa y objetiva mediante una consulta previa abierta a toda clase de alegaciones y sugerencias.

Incluso podría afirmarse que los convenios urbanísticos, una vez suscritos, deben ser publicados en los diarios oficiales que corresponda, según la naturaleza y ámbito territorial de las Administraciones Públicas afectadas, de conformidad con el art. 24 CE y 52.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común ("para que produzcan efectos jurídicos las disposiciones

administrativas habrán de publicarse en el Diario Oficial que corresponda").

Sin embargo, lo cierto es que, en cuanto la información pública no aparece regulada específicamente como trámite esencial, su omisión no puede determinar vicio de procedimiento (invalidez). La regulación legal es clara al respecto y de la misma se deduce que dicho trámite es facultativo (El art. 86 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común confiere al órgano competente la facultad de acordar un periodo de información pública cuando la naturaleza del procedimiento lo requiera).

A mayor abundamiento, las legislaciones del Estado y de las Comunidades Autónomas (con las excepciones a que se ha hecho referencia) aparecen totalmente huérfanas de medidas de este tipo ya que no se contempla el sometimiento al trámite de información pública de los convenios urbanísticos.

Elementos protectores en construcciones, obras exteriores y derribos

En el expediente **Q/940/97** se hace alusión a los daños y perjuicios causados a una vivienda sita en la localidad de Fuentes de Valdepero (Palencia) como consecuencia de la ejecución de obras de restauración en el Castillo de dicha localidad (para su utilización como Archivo Provincial).

Bien es cierto que en el escrito remitido por la citada Corporación Municipal se indicaba que los técnicos habían informado que las medidas adoptadas en su momento cumplían escrupulosamente las disposiciones vigentes sobre seguridad laboral y que, supone esta

Institución, eran las contenidas en el Real Decreto 555/1986 (de conformidad con el cual es preceptiva la redacción de un Estudio de Seguridad e Higiene específico para aquellas obras de montante superior a 100 millones de presupuesto de contrata) así como en el Decreto 432/1971, "Ordenanza General de Seguridad e Higiene en el Trabajo".

Ello no obstante, considera esta Institución que la normativa citada no excluye que por la Corporación Municipal se establezcan una serie de determinaciones -en la normativa urbanística o en cualquiera otra- dirigidas a garantizar la seguridad en las obras de nueva edificación y derribo (vallas de cierre, andamios de protección...).

Por este motivo se remitió al Ayuntamiento de Fuentes de Valdepero la siguiente Sugerencia.

"Que por parte de ese Ayuntamiento, y con independencia de las normas vigentes y obligatorias en materia de seguridad e higiene en el trabajo, se proceda a aprobar o modificar la correspondiente Normativa Municipal en la que, en su caso y entre otros extremos, se prevean las siguientes determinaciones:

1.- Instalación de elementos protectores -vallas- en todas las construcciones de edificios, obras exteriores y derribos (los cuales tendrán altura suficiente para impedir la caída de materiales y escombros en las aceras o calzadas).

2.- Colocación de mallas de protección que permitan el tránsito por las proximidades y ofrezcan las debidas garantías de seguridad para la circulación en la vía pública.

3.- Prohibición de depositar escombros, tierras y materiales de construcción en la vía pública.

4.- Necesidad de que los derribos se efectúen reduciendo al mínimo las molestias a vecinos (estableciendo, por ejemplo, la previsión de que los mismos se lleven a cabo durante las primeras horas de la mañana).

5.- Prohibición de arrojar directamente los escombros (se bajarán de la obra haciendo uso de poleas u otros aparatos que faciliten su descenso).

6.- Obligatoriedad de transportar los materiales procedentes de la obra en vehículos convenientemente dispuestos para evitar el desprendimiento de escombros y polvo en el trayecto.

7.- Reparación inmediata, por el causante, de los desperfectos que se puedan ocasionar en las fincas colindantes con motivo de una obra.

8.- Obligatoriedad de regar los elementos de construcción a fin de que se produzca el menor polvo posible".

Rótulos

En el expediente **Q/1395/97** se hace alusión a varios rótulos instalados en el edificio sito en una calle de la ciudad de León.

En respuesta a la petición de información formulada por esta Institución, el Ayuntamiento de León remite escrito en el que textualmente se indica:

"1.- En la visita efectuada no se han apreciado signos que pudieran evidenciar un potencial peligro en los rótulos referenciados.

2.- Al desconocerse la fecha de su instalación, si cuentan o no con licencia municipal, así como otro tipo de antecedentes, no es posible precisar qué tipo de normas serían aplicables."

Lo cierto es que no resulta de la documentación que obra en las oficinas de esta Institución si la instalación de los rótulos de referencia carece de la necesaria cobertura jurídica siendo preciso analizar, en el caso de que efectivamente así sea, qué efectos haya podido tener el transcurso del tiempo.

Pues bien, respecto a esta cuestión, el TS ha establecido en alguna ocasión que la colocación de un rótulo publicitario visible desde la vía pública no es un acto de edificación sino de uso del suelo, entendiendo por "suelo", como pone de relieve la doctrina más autorizada, no sólo el natural, es decir, la tierra, el terreno, sino también el creado artificialmente, esto es, cualquier superficie construida.

Por esta razón ha considerado el TS que la potestad de la Administración municipal para adoptar las medidas precisas a fin de restaurar el orden jurídico infringido y la realidad física alterada como consecuencia de una actuación ilegal de tal naturaleza no está sujeta al plazo de caducidad establecido en el art. 249.1 LS92 y en el art. 185.1 del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1976, por la sencilla razón de que el plazo de 4 años previsto en estos artículos sólo es aplicable a los actos de edificación pero no a los de uso del suelo.

De igual manera se ha afirmado, también por el TS, que tampoco podría iniciarse el cómputo del plazo de prescripción para perseguir la infracción urbanística hasta que no hubiere finalizado el uso ilegal ya que, de conformidad con el art. 92.2 del Reglamento de Disciplina Urbanística, en las infracciones derivadas de un actividad

continuada la fecha inicial del cómputo será la de finalización de la actividad o la del último acto con el que la infracción se consuma.

Por todo ello, se estimó conveniente remitir al Ayuntamiento de León Recordatorio de Deberes Legales en el que se instaba de la citada Corporación Municipal la verificación de si la instalación de los referidos anuncios carecía o no de la necesaria cobertura jurídica así como, en su caso, la ejecución subsidiaria de la orden de retirada de las placas.

Hasta la fecha no se ha recibido respuesta de la Corporación Municipal.

Modificación del trazado o apertura de nuevas vías

En el expediente **Q/629/97** se hace alusión a las molestias y peligros que plantea a los residentes del Barrio de Bardauri (Miranda de Ebro) el tráfico de camiones vinculados a las empresas de explotación de áridos que radican en el entorno.

Sin embargo, ha sido puesto de manifiesto por el Ayuntamiento de Miranda de Ebro que "No existe en la actualidad otra ruta alternativa al no darse otras vías o caminos de enlace" y que "el único trazado es el existente por camino de Fuente Sauce a enlazar con la Carretera Local BU-7330".

Ello no obstante, y con independencia de que no existan en la actualidad otras rutas alternativas, considera esta Institución que nada impide que pueda efectuarse la modificación del trazado actual o la apertura de una nueva vía si tanto la modificación como la apertura tienen como fundamento el interés público y se realizan de conformidad con el procedimiento legalmente establecido.

Por otro lado, si el Plan o Norma Subsidiaria contemplara la referida modificación o apertura, "las nuevas vías" se beneficiarían de uno de los principales efectos que la aprobación de los instrumentos de planeamiento produce y que no es otro que la declaración de utilidad pública de las obras previstas y la necesidad de ocupación de los terrenos necesarios para ejecutarlas (art. 132 Texto Refundido de la Ley del Suelo -TRLR- aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio; precepto de carácter básico, vigente y aplicable por no haber sido alcanzado por la declaración de inconstitucionalidad efectuada por la STTC 61/1997, de 20 de marzo).

Todo ello con independencia de la aprobación del correspondiente proyecto técnico en cuya memoria se deben contemplar, entre otros extremos, los terrenos de necesaria expropiación, mediciones, características, propietarios, valoración...

En virtud de lo expuesto, esta Institución formuló al Ayuntamiento de Miranda de Ebro el correspondiente Recordatorio de Deberes Legales.

Se recibió comunicación de la citada Corporación Municipal en la que textualmente se manifestaba: "En relación con la posible modificación del trazado actual o apertura de una nueva vía, le participo que los Servicios Técnicos están estudiando esta posibilidad al objeto de su posible incorporación en las determinaciones del Plan General actualmente en fase de revisión".

En el expediente **Q/1304/97** se hace referencia a "un solar en suelo urbano delimitado en las Normas Subsidiarias Municipales de Boecillo en el que se vincula la apertura de una nueva calle".

Pues bien, a la vista de la documentación obrante en el referido expediente, se estimó conveniente poner en conocimiento del reclamante las siguientes consideraciones:

1.- Resulta preciso partir del carácter discrecional (discrecional y no arbitrario, es decir, siempre con observancia de los principios contenidos en el art. 103 de la Constitución) del planeamiento - independientemente de que existan aspectos rigurosamente reglados-, así como de la limitación de las posibilidades de revisión a los supuestos de incumplimiento de los trámites legalmente establecidos o de desviación de poder.

2.- Si bien el Estado de Derecho ha ido alumbrando técnicas que permiten un control de los contenidos discrecionales del planeamiento, aún así resulta claro que hay un núcleo último de oportunidad, allí donde son posibles varias soluciones igualmente justas, en el que no cabe sustituir la decisión administrativa por una decisión judicial (ni, por lo tanto, de esta Institución).

3.-Precisamente por ello, no existe la obligatoriedad de acoger las alegaciones formuladas en el trámite de información pública, sino únicamente la de abrir el referido trámite que permita formularlas, ya que la decisión sobre el contenido del planeamiento es competencia exclusiva de los órganos administrativos. En definitiva, "lo preceptivo es abrir el trámite de información pública y posibilitar las alegaciones pero no el que éstas hayan de ser necesariamente acogidas".

4.- Aun aceptando que las modernas orientaciones doctrinales profundizan en el control de la discrecionalidad permitiendo la nulidad de actuaciones administrativas cuando conste la manifiesta injustificación técnica de la solución adoptada, ha de afirmarse que tal incongruencia o insuficiencia técnica no debe resultar de la simple apreciación subjetiva del interesado.

Pues bien, en el expediente de referencia no se acreditan vicios de legalidad bastantes para considerar nulos los actos de aprobación del planeamiento ni existen pruebas que lleven a esta Institución a apreciar, ni un uso inadecuado de las potestades administrativas, ni la mayor solvencia técnica de la solución pretendida por el reclamante. En consecuencia, se procedió al archivo del citado expediente.

Entidades de conservación

En el expediente **Q/1198/97** se plantean varias cuestiones relativas a una entidad de conservación: Urbanización Pinar Jardín (Marugán, Segovia).

Pues bien, de conformidad con el art. 24.2 del Reglamento de Gestión Urbanística, son entidades colaboradoras las Juntas de compensación, las asociaciones administrativas de propietarios en el sistema de cooperación y las Entidades de conservación.

Y, según resulta de la normativa contenida en los arts. 24 a 30 del citado Reglamento, las Entidades de conservación tienen carácter administrativo y dependen de la Administración urbanística actuante; están integradas por propietarios de bienes sitos en un polígono o unidad de actuación; se rigen, además de por sus propios Estatutos, por las normas sobre entidades colaboradoras y tienen como finalidad, como su propio nombre indica, la conservación de las obras de urbanización además del mantenimiento de las dotaciones e instalaciones de los servicios públicos.

Pues bien, en el aludido expediente se plantean, entre otras, las siguientes cuestiones:

1.- Analogías y diferencias entre entidades de conservación y comunidades de propietarios.

Debe de partirse de que las urbanizaciones privadas pueden adoptar diferentes configuraciones; en efecto, puede constituirse una asociación de interés privado, una comunidad de propietarios semejante a la de la Ley de Propiedad Horizontal, una cooperativa de viviendas, una entidad urbanística de conservación, configurarse en torno a derechos reales de servidumbre...

Por lo tanto, cabe que se adopte la configuración de una entidad de conservación (que se registrará por sus estatutos y por lo dispuesto en el Reglamento de Gestión Urbanística) o que se constituya una comunidad de propietarios semejante a la de la Ley de Propiedad Horizontal. Ahora bien, si el promotor o los propietarios no hubieren previsto un régimen específico aplicable, procede aplicar analógicamente la Ley de Propiedad Horizontal tal y como ha reconocido la Jurisprudencia.

Pero es más, cabe la posibilidad de que, constituida una entidad de conservación, se constituyan regímenes de propiedad horizontal sobre las distintas parcelas (en cuyo caso coexistirían una entidad de conservación y varias comunidades de propietarios).

2.- Impago de cuotas y acceso a las asambleas.

De la documentación aportada al expediente y, concretamente, del acta de la Junta General Extraordinaria celebrada el día 15 de junio de 1997 se desprende que se aprobó entonces una propuesta consistente en que "se solicite el último recibo de pago para tener acceso a las próximas asambleas"

Pues bien, respecto a dicho asunto, considera esta Institución que la privación de ese derecho no puede contemplarse como medida disuasoria o correctora del impago de las cuotas ya que con ello podría desvirtuarse la propia naturaleza de la entidad (apartando a quienes

tienen derecho a conformar con su voto la voluntad asociativa que, en consecuencia, se vería privada de legitimidad en sus decisiones).

Y frente a lo anterior no podría estimarse que la comunidad, por el impago de las cuotas, resulte indefensa frente a los morosos ya que la vía de apremio administrativo es el medio adecuado para el cumplimiento de las obligaciones de los comuneros.

En efecto, de conformidad con el art. 69.1 del Reglamento de Gestión, la participación de los propietarios en la obligación de conservación de las obras se determinará en función de los criterios señalados legalmente o en sus propios estatutos pudiendo determinar el incumplimiento del pago de las cuotas su exigencia por la vía de apremio administrativo, de conformidad con lo dispuesto en el art. 70 del Reglamento de Gestión.

3.-Límite temporal de la obligación de conservación.

El art. 67 del Reglamento de Gestión establece que la conservación de las obras de urbanización y el mantenimiento de los servicios públicos serán de cargo de la Administración actuante una vez que se haya efectuado la cesión de aquéllas.

Sin embargo, el siguiente art. 68.1 aclara que, no obstante lo dispuesto en el art. 67, los propietarios de los terrenos comprendidos en el polígono o unidad de actuación quedarán sujetos a dicha obligación -conservar la urbanización- cuando así se imponga por el Plan de ordenación o por las bases de un Programa de Actuación Urbanística o resulte expresamente de disposiciones legales.

Ello demuestra, a juicio de esta Institución, que es perfectamente legal y posible que el planeamiento vigente imponga a los promotores o a los futuros propietarios de la urbanización el deber

y la carga de conservarla sin límite temporal. Se trata, como ha afirmado la Jurisprudencia, "de un medio articulado para que la acción urbanizadora privada no origine verdaderas situaciones de imposibilidad o vacío en la actuación municipal al crear núcleos superiores o ajenos a sus posibilidades, o incluso dificultades jurídicas para la integración en el Municipio...".

Trasladadas las anteriores consideraciones al reclamante, se procedió al archivo de la queja.

Competencias concurrentes: órganos encargados de la protección del patrimonio

En el expediente **Q/215/97** se aludía al Decreto de la alcaldía de Burgos de fecha 9 de julio de 1992 en virtud del cual se autorizó a cierta comunidad de propietarios "la ejecución de una escalera de acceso a patio sin afectar a elementos estructurales" así como al requerimiento del Servicio Territorial de Cultura y Turismo -de fecha 17 de noviembre de 1992- ordenando a dicha comunidad que, en el plazo máximo de un mes, procediera a eliminar dicha escalera.

Pues bien, nos encontramos en el presente caso ante un supuesto de competencias concurrentes y no excluyentes: por un lado, la competencia del Ayuntamiento para la concesión de licencias de obras y, por otro, la competencia del órgano de la Administración autonómica debiendo, a juicio de esta Institución, otorgar prevalencia a las decisiones de los órganos a quienes está atribuida la protección del patrimonio.

En efecto, considera la misma que las licencias concedidas por otros órganos (en este caso, el Ayuntamiento de Burgos) no condicionan las decisiones que hayan de tomar los encargados de la

protección del patrimonio (Servicio Territorial de Cultura y Turismo de Burgos) los cuales, al no resultar vinculados por las normas urbanísticas, pueden separarse de ellas así como adoptar e imponer las limitaciones que, discrecionalmente, estimen necesarias, incluida la posibilidad de ordenar la demolición o reforma de las obras.

En efecto, y con base en el art. 23.2 de la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español, "Las obras realizadas sin cumplir lo establecido en el apartado anterior" que señala que (no podrán otorgarse licencias para la realización de obras que requieran cualquier autorización administrativa hasta que ésta haya sido concedida) "serán ilegales y los Ayuntamientos o, en su caso, la Administración competente en materia de protección del Patrimonio Histórico Español podrán ordenar su reconstrucción o demolición con cargo al responsable de la infracción".

PATRIMONIO Y BIENES MUNICIPALES

Recuperación de oficio de bienes de dominio público

En el expediente **Q/186/97** se hace alusión a una parcela ubicada en el término denominado "Del Prado" de Miranda de Ebro a la cual "es imposible acceder con todo tipo de vehículo a motor toda vez que el camino, en algún tramo, apenas alcanza los 2,20 metros".

Pues bien, en el escrito remitido por el Ayuntamiento de Miranda de Ebro se indica textualmente que "la anchura del camino es de 4,20 metros incluidas las cavas paralelas a ambos lados de camino de servicio".

Lo cierto es que la regulación positiva de esta modalidad de vía pública aún no ha sido abordada debiendo de remitirnos a la normativa del siglo pasado para encontrar preceptos relativos a su anchura. Así:

1.- El Real Decreto de 7 de junio de 1848 clasificaba los caminos rurales en caminos de primer orden y caminos de segundo orden. Los caminos de segundo orden deberían tener dieciocho pies de firme sin contar determinadas superficies (cunetas, muros, etc.) lo que supone un poco más de 5 metros. Para los de primer orden no se fijó anchura (la cual, lógicamente, debería ser mayor).

2.- Para la Ley de Caminos Vecinales y su Reglamento de 1911 la anchura debía ser la suficiente "para que se crucen dos carros".

3.- La Instrucción de Carreteras de 11 de agosto de 1939 - derogada por la Orden de 27 de julio de 1961- asignó seis metros de anchura total a los caminos locales del campo.

Pues bien, independientemente de que esa Corporación, como una gran mayoría, no tomara las medidas pertinentes en su momento para que los caminos de su término municipal se ajustaran a tales preceptos o de que el referido camino se haya realizado con posterioridad, a juicio de esta Institución debe partirse, en cualquier caso y en la actualidad, de la situación de hecho existente.

Por este motivo, con fecha 7 de octubre de 1997 se remitió al Ayuntamiento de Miranda de Ebro el correspondiente Recordatorio de Deberes Legales en el que sustancialmente se indicaba que el Ayuntamiento, con fundamento jurídico en la competencia que le atribuye el art. 25.2 d) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, debería determinar la anchura de los caminos (si no lo hubiera realizado ya a través de la correspondiente normativa urbanística, Ordenanza de policía urbana y rural u Ordenanza específica de caminos) para

posteriormente aprobar los correspondientes proyectos y proceder a la expropiación de los terrenos precisos para lograr las anchuras que se pretenden, si ello fuera necesario.

El Ayuntamiento de Miranda de Ebro nos comunica que "el contenido de la misma (se entiende de la Resolución) implicaría aceptar una situación de hecho de usurpación de caminos en plural. Situación que es consecuencia de la inveterada actuación de los propietarios colindantes ante la imposibilidad municipal de vigilar las propiedades rústicas". Y concluye indicando: "La actuación municipal irá dirigida a la iniciación del deslinde del camino. Deslindado el mismo, el Ayuntamiento procederá a ejercer su potestad de recuperación de oficio. Sólo en último término este Ayuntamiento atenderá su Recomendación".

A la vista de la contestación remitida por la Corporación Municipal, se estimó conveniente cursar nuevo escrito al Ayuntamiento de Miranda de Ebro en el que se realizaban las siguientes consideraciones:

1.- En su día se remitió a esta Institución Informe del Jefe de Servicio de Patrimonio en el que textualmente se manifestaba "Por lo que no hay razón para entender que se haya podido invadir el camino", así como copia de la notificación cursada a XXX en la que textualmente vuelve a afirmarse que "no hay razón para entender que se haya podido invadir el camino".

2.- Es claro que si la Corporación Municipal nos informa de que "no hay razón para entender que se haya podido invadir el camino" esta Institución debe darlo por supuesto a la hora de formular su Recomendación.

3.- Por ello, y a la vista de la documentación remitida, esta Institución se reafirma en la Recomendación realizada en su día (determinar la anchura de los caminos para posteriormente aprobar los correspondientes proyectos y proceder a la expropiación de los terrenos precisos para lograr las anchuras que se pretenden, si ello fuera necesario). Si, por el contrario, se hubiera informado a esta Institución de una posible invasión, comparte la misma, con el Ayuntamiento, la postura de proceder como paso previo, al deslinde y recuperación de oficio; como, por otro lado, no podía ser de otra manera.

Recuperación de oficio de bienes patrimoniales

En la queja **Q/2083/97** se denunciaba la negativa, por parte de la Junta Vecinal de La Virgen del Camino, a que una asociación de vecinos utilizase los salones del pueblo para organizar un torneo de tute.

Las razones aducidas por la Junta Vecinal se basaban en que, como regla general, el salón no es cedido para fines lucrativos, sino para fines culturales y sociales.

En consecuencia, por parte de la Institución se le hace saber al reclamante, entre otros aspectos, que, efectivamente, el apoyo municipal a las asociaciones vecinales para la consecución de intereses colectivos de los vecinos incluye también la posibilidad de efectuar el uso de medios públicos para la realización de sus actividades socio-culturales (art. 72 LRBRL, art. 233 ROF). Uso que está condicionado no sólo a que materialmente sea posible atendiendo a la disponibilidad de medios, sino incluso a que, formalmente, se autorice o permita por el Ayuntamiento, y en concreto el Alcalde (art. 21.1 LRBRL y art.

41.27 ROF), o un órgano delegado del mismo, previa solicitud de la Asociación.

En este caso se procedió al archivo de la queja, al no apreciar actuación irregular que fuere susceptible de decisión por parte de la Institución.

Bienes comunales

En el expediente **Q/865/97** se hace alusión a los acuerdos adoptados por el Ayuntamiento de Santa Cecilia del Alcor (Palencia) de fechas 15 de noviembre de 1996 y 14 de febrero de 1997.

Pues bien, parece ser que en virtud de acuerdo plenario de fecha 15 de noviembre de 1996 el citado Ayuntamiento adoptó el acuerdo de que las parcelas comunales se repartieran entre todos los vecinos que lo solicitaran estableciéndose, en aquella fecha, una superficie de cultivo por vecino de 4 hectáreas.

Sin embargo, transcurridos tres meses y, concretamente, con fecha 14 de febrero de 1997, la Corporación Municipal adoptó el acuerdo de otorgar el "derecho a parcela" a "todos los cabezas de familia concediendo, a cada uno de ellos, 7 hectáreas y media de superficie".

Pues bien, según el reclamante, el primitivo acuerdo ha creado "el derecho a ciertas personas a resultar ser disfrutarios de 4 hectáreas". Y continúa solicitando del Procurador del Común "que se ordene al Ayuntamiento revocar y dejar sin efecto el acuerdo adoptado con fecha 14 de febrero de 1997 por cuanto que resulta ser lesivo, el cual se ha adoptado sin previa declaración de lesividad del acuerdo de 1996".

Pues bien, respecto de esta cuestión se ha dado traslado al reclamante de las siguientes consideraciones:

1.- Es indiscutible la potestad de la Administración Local para revocar sus actos y acuerdos siempre que los mismos no hayan creado derechos subjetivos en individuos o grupos. Tal y como establece el art. 105.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común las Administraciones Públicas podrán revocar, en cualquier momento, sus actos no declarativos de derechos y los de gravamen siempre que tal revocación no sea contraria a derecho, debiéndose proceder a la revisión de oficio, conforme a alguna de las fórmulas que se establecen en los arts. 102 y 103 de la citada Ley, en el supuesto de haberse creado por el acto o acuerdo los referidos derechos.

2.- En el supuesto planteado creemos que lo procedente será tener en cuenta la situación en que se encuentra el expediente partiendo de que la aprobación y publicación del acuerdo de fecha 15 de noviembre de 1996 solamente obliga al Ayuntamiento a tramitar el oportuno procedimiento -de conformidad con lo que en el mismo se establece- y de que de dicho acuerdo no surge, en principio, ningún derecho para los afectados.

3.-Es decir, considera esta Institución que la simple presentación de una solicitud para participar en los aprovechamientos sobre cuya petición no se ha pronunciado la Corporación no crea más que una simple "expectativa de derecho" y no un "auténtico derecho" que sólo surge a partir del momento en que, habiéndose pronunciado la Corporación Local, se hubiese adjudicado el aprovechamiento.

4.-Con ello queremos decir que, solamente si se ha producido la admisión de las solicitudes (que no es el caso), la revisión, y consiguiente anulación, habrá de fundarse en alguno de los supuestos

previstos en los arts. 102 o 103 LRJPA y atenerse al procedimiento establecido en los mismos pudiendo determinar la consiguiente responsabilidad de la Administración por el funcionamiento de los servicios públicos (art. 139 y ss. LRJPA y Reglamento de los Procedimientos de Responsabilidad Patrimonial de las Administraciones Públicas aprobado por Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo).

En la reclamación **Q/2875/96** se solicitaba la devolución de 65.000 ptas., cobradas indebidamente, en concepto de canon por pastos comunales. Requerida la información a la Junta Vecinal de Villamol (León), se comprobó el hecho denunciado, por lo se consideró oportuno formular Recordatorio de Deberes Legales el 28 de Mayo de 1997, mediante el que se le hace saber a la Junta Vecinal que el art. 77 del Real Decreto Legislativo 781/86, de 18 de Abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las Disposiciones Legales vigentes en materia de Régimen Local, así como el art. 99 del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales, establecen 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.

Siendo preciso señalar que la cuantía de los cánones debe demostrarse que corresponde con el montante de los desembolsos realizados por la Entidad Local, para proceder a su exacción.

Cuestión diferente se planteó en la **Q/1986/96** en donde el reclamante se quejaba del vallado de unos montes ubicados en Rebolledo de la Inera (Palencia), de utilidad pública, al obstaculizar el acceso a sus fincas.

Recabada información al Ayuntamiento de Pomar de Valdivia (Palencia), así como a la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio de la Junta de Castilla y León, se constata que en el monte Mata Rebolledo, así como en otras zonas de Palencia, han proliferado los cerramientos ganaderos, motivados por la situación social de esos pueblos, para permitir el control de la ganadería, sin la presencia del pastor. Cerramientos acometidos por la Junta de Castilla y León, a petición de la Entidad Local Menor, quedando garantizado el acceso a las fincas del reclamante.

Con fecha 6 de noviembre de 1997, dirigimos escrito al presentador de la queja, haciéndole saber el archivo de la misma, al no apreciar actuación irregular.

Efectivamente, el art. 38.b), del Real Decreto Legislativo 781/1986 de 18 de Abril, atribuye a las entidades locales menores (como el caso presente) competencia en policía de caminos, montes, fuentes y ríos.

Correspondiendo a la Junta Vecinal, entre otras materias, la administración y conservación de bienes y derechos propios, y la regulación del aprovechamiento de bienes comunales (art. 41 del referido cuerpo legal). En consecuencia, y en conexión con lo dispuesto en los arts. 242 y 332 del Reglamento de Montes, el Pastoreo en los montes se realizará de forma que sea compatible con la conservación y mejora de los mismos, y de manera que permitan el mantenimiento del mayor número de cabezas de ganado.

Preceptos que se pusieron en conocimiento del reclamante.

Parcelas sobrantes

En el expediente **Q/2337/96** se hace alusión a la construcción de una vivienda unifamiliar en la localidad de Herreros (Soria) la cual, según manifestaciones del reclamante, "se edifica sobre parte de una vía pública".

Pues bien, de conformidad con el art. 7.2 del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales de 13 de junio de 1986, se conceptuarán parcelas sobrantes aquellas porciones de terreno propiedad de las Entidades Locales que por su reducida extensión, forma irregular o emplazamiento no fueren susceptibles de uso adecuado, y, según el art. 7.3 del mismo texto legal, para declarar un terreno parcela sobrante se requerirá expediente de calificación jurídica en la forma que previene el art. siguiente y con la excepción que señala su número 3 (que ha de entenderse referida al número 4 donde se regulan las alteraciones automáticas nacidas de la aprobación de Planes y Proyectos).

Con ello queremos decir que si la parte de vía pública sobre la que se edifica la vivienda se ha declarado, como parece deducirse del expediente, parcela sobrante (expresamente o a través de la aprobación de Planes o Proyectos) según el art. 7.1 RB se clasificará como bien patrimonial y será enajenada por venta directa al propietario o propietarios colindantes o permutada con terrenos de los mismos (art. 115 del RB).

Sin embargo, y a juicio de esta Institución, la imperatividad que dimana del precepto no implica que el Ayuntamiento, en cualquier caso, haya de enajenar. Más bien debe entenderse que la imperatividad se predica del cómo y a quién. Es decir, si se adopta acuerdo de enajenar ha de utilizarse o la venta directa o la permuta y, desde luego, al propietario o propietarios colindantes.

Por esta Institución se se procedió al archivo de la queja presentada.

EQUIPAMIENTO Y SERVICIOS MUNICIPALES

Podría reiterarse aquí lo ya puesto de manifiesto en el informe de 1996 cuando afirmábamos que son muy numerosas las quejas sobre deficiencias en la prestación de servicios mínimos municipales, cuyo carácter obligatorio, a tenor de las determinaciones del art. 26 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, choca con la escasez de recursos económicos de los pequeños municipios y con la insuficiencia de los Planes de Obras con que las Diputaciones Provinciales y Comunidades Autónomas pretenden paliar este tipo de carencias.

Es preciso distinguir:

Saneamiento y depuración

En el expediente **Q/12/97** se hace alusión a presuntas deficiencias del enlace o interconexión de la red de un edificio de Salamanca con la red general.

En el mismo se planteó esta Institución la posibilidad de que dicha circunstancia resultara imputable al Ayuntamiento de Salamanca en tanto en cuanto el correspondiente proyecto técnico, al que debió ajustarse la ejecución de la obra, debió ser hecho suyo por el servicio técnico municipal (requisito sin el cual no se hubiera procedido al otorgamiento de las correspondientes licencias de obra y ocupación).

Se consideró procedente efectuar Recordatorio de Deberes Legales al Ayuntamiento de Salamanca -de fecha 1 de septiembre de

1997- poniendo en el mismo de manifiesto la necesidad de proceder a la ejecución de las obras conducentes a evitar el reflujo de las aguas residuales del referido inmueble.

Se ha recibido comunicación remitida por el Ayuntamiento de Salamanca de la que se deduce que se ha decidido aceptar el Recordatorio formulado el pasado 1 de septiembre de 1997. En los siguientes términos: que se había aprobado mediante Resolución de la Alcaldía el Proyecto de Urbanización y que con la ejecución del mismo quedarán subsanados todos los problemas a que se refiere la queja.

En el expediente **Q/1368/97** se hace alusión al problema sanitario existente en las proximidades de la vivienda del reclamante sita en la localidad de Sedano, Burgos (existencia de un desagüe de la red municipal de saneamiento y estancamiento de residuos como consecuencia del desvío de parte del caudal del río).

Pues bien, en el escrito remitido por la Corporación Municipal se alude como solución definitiva a la ejecución de un proyecto de saneamiento y depuración cuyo importe, en 1992, ascendía a 64.498.446 pesetas. Ahora bien, lo cierto es que -según resultaba de los términos de este escrito- la ejecución del mismo podía demorarse en el tiempo al quedar supeditada su realización a la existencia de subvenciones procedentes de otras Administraciones Públicas.

Por esta razón consideró procedente esta Institución que la Corporación procediera a valorar posibles vías de solución del conflicto planteado y, entre otras, la prolongación del colector -los metros que resultaran necesarios hasta alcanzar el cauce del río- con el fin de que los vertidos pudieran ser arrastrados en todo momento por la corriente.

El Recordatorio se remitió con fecha 7 de febrero de 1997 y hasta el momento no se ha recibido respuesta por parte del Ayuntamiento.

Abastecimiento domiciliario de agua potable

En el expediente **Q/625/97** se denuncian deficiencias en el suministro domiciliario de agua potable a los vecinos del Grupo General Yagüe de la localidad de Otero de las Dueñas (León). Las aludidas deficiencias tienen su origen, según manifestaciones del reclamante, en la insuficiente presión del agua procedente del pozo artesiano del que se abastece la urbanización.

Pues bien, con fecha 19 de julio de 1997 se remitió al Ayuntamiento de Carrocera el correspondiente Recordatorio de Deberes Legales. En el mismo concluía esta Institución que la prestación del servicio por parte del Ayuntamiento -con respeto a los principios de continuidad y regularidad- es un derecho que asiste a los vecinos teniendo dicha prestación la consideración de mínima, obligatoria e irrenunciable para la Corporación (la cual no puede hacer dejación del ejercicio de sus funciones). Por este motivo se instaba a la Corporación Municipal para que por la misma se adoptaran las medidas pertinentes para hacer efectivos los principios de continuidad y regularidad del suministro, igualdad de acceso por los usuarios y generalidad en la prestación.

El Ayuntamiento de Carrocera nos indica que "dentro del Plan del Habitat Minero 1997 de la Diputación Provincial se concedió a este Ayuntamiento una subvención para realizar la obra de instalación de tuberías de suministro de agua potable y con su realización se solucionará el conflicto planteado". Se procedió al archivo del expediente.

En el expediente **Q/995/96** se denuncia la negativa del Ayuntamiento de Palazuelos de Eresma -Segovia- a asumir la prestación del servicio de suministro de agua potable (por lo que respecta a la Urbanización privada Peñas del Erizo).

A la vista de lo expuesto, cabría plantearse si las urbanizaciones privadas están comprendidas dentro del ámbito de las competencias del municipio o de la gestión de sus intereses y, consecuentemente, si el servicio público de suministro de agua debe ser o no prestado por los municipios a los habitantes de urbanizaciones privadas enclavadas en el propio término municipal.

Lo cierto es que, cuando los planes o instrumentos de planeamiento tienen por objeto urbanizaciones de iniciativa privada, el ordenamiento jurídico incorpora a las exigencias generales otras de carácter específico tendentes a proteger el interés público (art. 46 Reglamento de Planeamiento aprobado por Real Decreto 2159/1978, de 23 de junio).

Pues bien, a la vista del referido precepto legal, parece que podría derivarse del mismo la consecuencia de que la instalación, gestión y conservación de los servicios propios y necesarios de la urbanización son funciones que incumben -única y exclusivamente- a los promotores y, ulteriormente, a los sucesivos adquirentes de parcelas, desvinculándose el Ayuntamiento respectivo de cualquier tipo de responsabilidad sobre el servicio de distribución de aguas.

Frente a ello, y con carácter general, parece evidente que las urbanizaciones privadas enclavadas en el término municipal forman parte del municipio, que sus moradores integran la población municipal y que, según dispone la propia ley, el Ayuntamiento está obligado a ejercer sus competencias en el término municipal.

Además, el art. 18.1 g) LBRL establece, entre los derechos de los vecinos, el de "exigir la prestación y, en su caso, el establecimiento del correspondiente servicio público en el supuesto de constituir una competencia municipal propia de carácter obligatorio" (y el abastecimiento domiciliario de agua potable es, por expresa disposición del art. 26.1 a) de la misma Ley, uno de tales servicios).

Así pues, podemos concluir que la prestación del servicio por parte del Ayuntamiento respectivo es un derecho que asiste a los vecinos que habitan en urbanizaciones privadas. Ahora bien, el derecho es, evidentemente, sobre la prestación del servicio, no con respecto a la construcción de la infraestructura precisa (ello viene específicamente regulado en la normativa urbanística). En este caso, el derecho ejercitable es el primero de los establecidos en el artículo 18.1.g) LBRL.

Transcurrido un plazo prudencial sin que el Ayuntamiento de Palazuelos de Eresma manifestara a esta Institución la aceptación del Recordatorio formulado o el rechazo motivado del mismo, se procedió al archivo del expediente de referencia.

En el expediente **Q/1372/96** se hace alusión a la denegación de la solicitud de "Licencia municipal para acometida de agua" cursada por el reclamante al Ayuntamiento de Soria (para abastecimiento de una nave sita en el Barrio Las Casas).

En este caso, y según nos ha informado la Corporación Municipal, la red de abastecimiento de agua potable a Trainsa y los Barrios de Pedrajas, Oteruelos y Toledillo "no se encuentra dimensionada en la actualidad para acometidas en su recorrido".

En el presente supuesto el núcleo de la cuestión consiste en determinar hasta qué punto el Ayuntamiento de Soria viene obligado a

suministrar agua con fines distintos a los de consumo doméstico cuando las características de las acometidas en cuanto a dimensiones, situación y previsible consumo pudieran no ser soportables por las redes de distribución causando, en consecuencia, graves perjuicios a los usuarios (imposibilidad del suministro en determinadas zonas).

Pues bien, y a juicio de esta Institución, la extensión del servicio a granjas e industrias fuera de la población ha de condicionarse a la regularidad -en cuanto a presión y caudal- del servicio de abastecimiento domiciliario de carácter prioritario pudiendo los usuarios, en otro caso, exigir la correspondiente responsabilidad a la Corporación.

En consecuencia, se procedió al archivo del citado expediente.

Infraestructura urbana viaria : Pavimentación de vías públicas

En el expediente **Q/433/97** se hace alusión a la situación de aislamiento que sufre XX, vecino de Palomares de Béjar (Béjar, Salamanca), minusválido físico necesitado de una silla de ruedas para desplazarse.

El Procurador del Común se personó en la referida localidad donde pudo comprobar in situ la existencia, a uno de los lados de su vivienda, de un muro que impide al reclamante la salida a la vía pública y, de otro, de un camino de tierra que, en época de lluvias, se convierte prácticamente en intransitable.

Por lo que respecta al muro denunciado, y según resulta de la documentación remitida, la Comisión de Gobierno de fecha 9 de junio de 1992 acordó conceder un plazo de 2 meses a XXX para que ajustara

las obras a la licencia concedida ya que, de conformidad con los informes técnicos obrantes en el expediente, se había elevado la rasante 1,20 metros por encima de la proyectada.

Ahora bien, la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León de fecha 16 de febrero de 1996 declara nulo dicho acuerdo como consecuencia de los propios términos en que aparece redactado el texto del art. 185 LS76 (vigente también en la actualidad después de la STTC de 20 de marzo de 1997) de conformidad con el cual, 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 (y no "para que ajuste las obras a la licencia concedida", tal y como resulta de los términos en que aparece redactado el acuerdo de 9 de junio de 1992).

Por otro lado, y respecto al camino de tierra a que hace referencia el reclamante en su escrito, nos indica el Ayuntamiento de Béjar que "se podrá pavimentar siempre y cuando los propietarios del mismo (corresponde a suelo calificado como SUP-2) se pongan de acuerdo en la pavimentación y el coste sea por su cuenta".

A la vista de lo expuesto, y dado que después de las gestiones realizadas continuaba el problema en los términos iniciales, esta Institución consideró conveniente dar traslado al Ayuntamiento de Béjar de Recordatorio de Deberes Legales.

Ha tenido entrada en esta Institución escrito remitido por la citada Corporación Municipal adjuntando copia del acuerdo de la Comisión de Gobierno en virtud del cual "se acordó requerir a XX, promotor de las obras de construcción de viviendas en Los Pozuelos, para que efectúe la pavimentación total de la calle".

Recogida y eliminación de residuos sólidos

En el expediente **Q/1124/97** se hace alusión a la existencia de un vertedero sito en las proximidades de San Pedro Cansoles en el término municipal de Guardo (León).

Lo cierto es que, según resulta de la información remitida por la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León, "se trata de un vertedero incontrolado en el cual se lleva a cabo una gestión muy deficiente de los residuos sólidos urbanos".

Pues bien, por un lado, debe de partirse de la imposibilidad de mantener la innecesariedad de autorización en los supuestos de gestión de servicios públicos realizados directamente por las Administraciones Públicas y, por otro, de que los depósitos o vertederos de residuos sólidos urbanos, de conformidad con el art. 5.2 de la Ley 42/1975, de 19 de noviembre, tienen la consideración de actividad molesta, insalubre, nociva o peligrosa debiendo tramitarse las licencias necesarias para su instalación de acuerdo con lo previsto en las normas que regulan dichas actividades y con lo establecido en la citada Ley.

Ello implica que -a tenor de lo establecido en el número 4 del art. 5- deba ser declarado clandestino e inmediatamente clausurado todo depósito o vertedero que no haya sido previamente autorizado.

Por otro lado, el art. 26 de la Ley de Actividades Clasificadas establece que cuando el Alcalde tenga conocimiento de que una actividad clasificada funciona sin licencia de actividad o apertura, si la actividad pudiera autorizarse, se requerirá al titular de la misma para que regularice su situación en la forma y plazos que se determinen, pudiendo clausurarse si el interés público así lo aconsejara, o proceder a su clausura si no puede autorizarse por incumplimiento de la normativa vigente.

En virtud de lo expuesto, esta Institución formuló al Ayuntamiento de Guardo el siguiente Recordatorio de Deberes Legales:

"Que por parte de ese Ayuntamiento se proceda a:

1.-Regularizar la mencionada actividad (si efectivamente la misma no lo estuviere).

2.-Adoptar las medidas correctoras que resulten precisas para que pueda garantizarse un funcionamiento mínimamente correcto de dicho vertedero (a la espera de la resolución del expediente de legalización o de su próximo traslado a otro lugar)".

En el expediente **Q/1176/97** se hace alusión a un depósito de escombros formado como consecuencia de una construcción realizada en la C/ XXX, Sariegos (León).

Pues bien, de conformidad con el art. 2 de la Ley de desechos y residuos sólidos urbanos de 19 de noviembre de 1975 solamente quedan dentro del ámbito de aplicación de esta Ley los desechos y residuos sólidos producidos como consecuencia de las siguientes actividades y situaciones: F) de construcción y obras menores de reparación domiciliaria.

Ello quiere decir que los responsables de escombros o desechos procedentes de obras de construcción y remodelación de edificios, o de obras realizadas en el interior de los mismos, deben proceder por sus propios medios a su transporte hasta el vertedero municipal o lugar habilitado a este fin y que el Ayuntamiento debe, en consecuencia, requerir al propietario de los mismos para el cumplimiento de esta

obligación proceder a efectuarlo a costa del obligado (caso de que por el mismo no se dé cumplimiento al citado requerimiento).

Por todo ello, se estimó conveniente formular al Ayuntamiento de Sariegos el siguiente Recordatorio de Deberes Legales:

"1.-Que por parte del Ayuntamiento se proceda a requerir al productor de los referidos escombros para que efectúe el transporte de los mismos hasta el vertedero municipal o lugar habilitado para ello.

2.-Que el Ayuntamiento proceda a efectuar el mismo, a costa del obligado, si éste incumpliera la citada obligación.

3.-En su caso, que se contemplen en una Ordenanza sobre limpieza de las vías públicas y recogida de residuos sólidos urbanos (o denominación equivalente) las citadas previsiones."

El Recordatorio formulado fue aceptado mediante escrito del Ayuntamiento de Sariegos

En el expediente **Q/1566/97** aludía el reclamante a la existencia de determinadas zonas en el término municipal de Peñausende (Zamora) en las que se han ido depositando envases de cristal, plástico, hojalata.

Pues bien, de conformidad con el párrafo 2º del art. 3 de la Ley 42/1975 los productores o poseedores de residuos sólidos urbanos deberán ponerlos, en las condiciones que determinen las Ordenanzas municipales, a disposición del Ayuntamiento respectivo.

Por otro lado, el art. 12.3 de dicha Ley establece que el Ayuntamiento que dentro de su término municipal comprobara la existencia de residuos abandonados indebidamente exigirá del

responsable, o llevará a cabo a cargo de éste, los trabajos de eliminación de dichos residuos, sin perjuicio de la sanción que proceda.

Y el art. 12, apartados 1 y 2, establece que las infracciones a lo establecido en esta Ley serán sancionadas cuando los productores de desechos y residuos sólidos urbanos se nieguen, sin causa que lo justifique, a ponerlos a disposición de los Ayuntamientos o cuando se constituyan depósitos o vertederos clandestinos.

Por todo ello, esta Institución remitió al Excmo. Ayuntamiento de Peñausende el siguiente Recordatorio de Deberes Legales:

"1.-Que se proceda a inspeccionar las zonas denunciadas a fin de comprobar la veracidad de los hechos manifestados por el reclamante.

2.-En el supuesto de que se compruebe la veracidad de las referidas afirmaciones, que se proceda a exigir al responsable, o que se lleven a cabo a cargo del mismo, los trabajos de eliminación de dichos residuos. Todo ello sin perjuicio de la sanción que proceda."

Con fecha 16 de diciembre de 1997 ha tenido entrada en esta Institución escrito remitido por el citado Ayuntamiento en virtud del cual se pone en nuestro conocimiento que con fecha 10 de diciembre de 1997, a través de personal autorizado, se ha procedido a inspeccionar las citadas zonas comprobándose que, en ese momento, "dichas zonas están limpias de residuos".

Ello no obstante, la problemática que plantea la recogida y eliminación de residuos sólidos es objeto de análisis en otra parte de este informe a la que nos remitimos.

Cementerios

Cementerio judío

En el expediente **Q/1666/97** el reclamante solicita asesoramiento respecto a la posibilidad de materializar su deseo de que el Ayuntamiento de Tordesillas (Valladolid) "tenga a bien de disponer de un terreno para poder ubicar un cementerio judío".

Pues bien, respecto del tema aludido, se ha dado traslado al reclamante de las siguientes consideraciones:

1.-De conformidad con el art. 2 de la Ley Orgánica 7/1980, de 5 de julio, la libertad religiosa y de culto garantizada por la Constitución comprende, entre otros, el derecho de toda persona a recibir sepultura digna sin discriminación por motivos religiosos.

2.-El art. 2.6 del Acuerdo de Cooperación del Estado con la Federación de Comunidades Israelitas de España (FCI) de 28 de abril de 1992 (aprobado por Ley de 10 de noviembre de este mismo año) reconoce a las mismas tanto el derecho a la concesión de parcelas reservadas para los enterramientos judíos en los cementerios municipales como el derecho de poseer cementerios judíos privados.

3.- La Ley de 3 de noviembre de 1978 y, concretamente, el art. 2 establece que los ritos funerarios se practicarán sobre cada sepultura de conformidad con lo dispuesto por el difunto o con lo que la familia determine (El Acuerdo de Cooperación también se refiere a esta cuestión y alude a que se adoptarán las medidas oportunas para la observancia de las reglas tradicionales judías relativas a inhumaciones, sepulturas y ritos funerarios que se realizarán con intervención de la Comunidad judía local).

4.-El referido art. 2 de la Ley de 3 de noviembre de 1978 continúa señalando que podrán celebrarse actos de culto en las capillas

o lugares destinados al efecto en dichos cementerios y que en los cementerios municipales se autorizará, a quienes lo soliciten, el establecimiento de dichas capillas o lugares de culto.

Pues bien, a la vista de lo expuesto parece ser que, en cuanto a las capillas y lugares de culto, distingue la ley entre los ya construidos con anterioridad a ella donde "podrán celebrarse actos de culto," y los que se edifiquen en el futuro cuyo levantamiento "se autorizará a quienes lo soliciten".

Por lo tanto, y a juicio de esta Institución, parece que se protege el privilegio católico con respecto a las capillas ya edificadas (raro es el cementerio municipal que no dispone de estos lugares de culto construidos a expensas del Ayuntamiento) resultando difícil de concebir que tales lugares (servidos por capellanes remunerados) vayan a tener en lo sucesivo una utilización plural. Ello lo corrobora la autorización para el establecimiento de capillas y lugares de culto ya que, si prácticamente todos los cementerios cuentan con capilla, ninguna razón parece existir para construir capillas y lugares de culto si no es para cultos no católicos.

Ello implica, pues, que la referida ley está contemplando la construcción de pequeños edificios en los cementerios para uso de las diversas confesiones religiosas desapareciendo así el monopolio de la Iglesia Católica.

Cierre de cementerio

En el expediente **Q/36/97** se hace alusión al Decreto de la Alcaldía del Ayuntamiento de Benavides (León) de fecha 2 de febrero de 1996 en virtud del cual se acuerda dejar sin efecto el Decreto de 19 de noviembre de 1993 que prohibía la apertura de nuevas sepulturas en

el cementerio viejo de Quintanilla del Monte para los enterramientos en tierra.

Según resulta de la información remitida por el Ayuntamiento de Benavides la justificación del Decreto de 2 de febrero de 1996, autorizando inhumaciones en el cementerio viejo, reside en que en los meses de diciembre de 1995 y enero de 1996 se produjeron dos enterramientos en el cementerio nuevo "siendo necesario sacar el agua con motores" y un enterramiento en el cementerio viejo "dadas las circunstancias de encharcamiento en el cementerio nuevo", incumpléndose, en este último caso, el Decreto de 19 de noviembre de 1993.

Ahora bien, esta Institución ha tenido conocimiento de que las referidas circunstancias pudieron haber obedecido a las condiciones climatológicas existentes durante el pasado invierno, por lo demás comunes a otros cementerios, y que las mismas han desaparecido en la actualidad. A esto último parece haber contribuido la llegada del periodo estival así como la realización de obras de saneamiento ejecutadas por la Junta Vecinal de Quintanilla del Monte en el referido cementerio.

Pues bien, de conformidad con el art. 57 del Reglamento de Policía Sanitaria Mortuoria podrán suspenderse los enterramientos, por razones sanitarias o de agotamiento transitorio o definitivo de la capacidad del cementerio, previa resolución o autorización de la autoridad sanitaria provincial (o autonómica, en caso de existir transferencia de competencias).

Sin embargo, la referida normativa no ha sido correctamente aplicada en este caso en tanto en cuanto de forma unilateral se dicta Decreto -de 19 de noviembre de 1993- por parte de la Alcaldía del Ayuntamiento de Benavides resolviendo "no abrir más sepulturas en el

cementerio viejo para enterramientos en tierra" lo que, sí es cierto, se comunica al Servicio Territorial de Sanidad y Bienestar Social con fecha 24 de noviembre de 1994.

Debe de partirse de que la facultad municipal de decidir la suspensión de inhumaciones (y la simultánea puesta en servicio del nuevo cementerio que venga a sustituir al primitivo) no puede configurarse como una actividad rigurosamente reglada sino como una potestad que opera sobre conceptos jurídicos indeterminados como son el deterioro y mal estado de conservación del cementerio, el agotamiento actual o próximo de su capacidad de recibir enterramientos, la concurrencia de razones urbanísticas que aconsejen su desplazamiento u otras similares.

Desde luego, y a la vista de los antecedentes de que disponemos, podría valorarse que el mantenimiento en servicio del cementerio viejo de Quintanilla del Monte puede suponer, como mínimo, dejar latente una situación que se hará fatalmente necesario resolver en tiempo cercano mientras que su cierre y sustitución por el de nueva construcción asegura el servicio municipal en forma permanente y de manera adecuada al interés público de la población.

Máxime cuando la clausura no requiere un agotamiento total de la capacidad del cementerio sino tan sólo un nivel elevado de saturación que aconseje, en conjunción con razones de otro orden a que se ha hecho referencia anteriormente, prevenir con la antelación suficiente un servicio de enterramientos que responda de manera satisfactoria a necesidades temporalmente cercanas de la población.

En virtud de lo expuesto, y a fin de dar cumplimiento al deber que al Municipio impone el art. 47 del Reglamento de Policía Sanitaria Mortuoria de tener un cementerio de características adecuadas a su densidad de población, se remitió al Ayuntamiento de Benavides

Recordatorio de Deberes Legales de fecha 31 de julio de 1997 en los siguientes términos:

"Que por parte de ese Ayuntamiento se realicen las siguientes actuaciones:

1.- Examinar las circunstancias o hechos determinantes que concurren en el cementerio de Quintanilla del Monte (la antigüedad, el estado de avanzado deterioro, la saturación de restos cadavéricos que, a la vista de los antecedentes obrantes en esta Institución, podría calificarse de incuestionable, si se halla enclavado en suelo urbano en condiciones que impidan su ampliación, si puede constituir un obstáculo perjudicial al desarrollo urbanístico del pueblo...)

2.- Proceder a realizar la correspondiente solicitud al Servicio Territorial de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio de la Junta de Castilla y León en cumplimiento de lo dispuesto en el art. 57 del Reglamento de Policía Sanitaria Mortuoria ["por razones sanitarias o de agotamiento transitorio o definitivo de la capacidad del cementerio, previa resolución o autorización de la autoridad sanitaria provincial (o autonómica, en caso de existir transferencia de competencias), podrán suspenderse los enterramientos"] si las referidas circunstancias acreditan que existen razones objetivas que justifican la oportunidad del cierre y que éste es congruente con el interés público.

La referida solicitud podría limitarse, a fin de evitar una privación futura de los derechos de enterramiento de los titulares de panteones, a una suspensión de los enterramientos en tierra permitiendo las inhumaciones en los panteones construidos en el cementerio viejo hasta su completo agotamiento.

3.- Adoptar la decisión municipal correspondiente una vez obtenida la referida autorización".

Referéndum local sobre cierre de cementerio

Con fecha 26 de noviembre de 1997 ha tenido entrada en esta Institución escrito remitido por el Ayuntamiento de Benavides relativo al expediente **Q/36/97**. En el mismo se pone en conocimiento de esta Institución "que es intención de este Ayuntamiento el organizar una consulta popular en la que la población manifieste su opinión con respecto al cierre de uno u otro cementerio (viejo y nuevo), opinión que será acatada y ejecutada por el Ayuntamiento, ello con base en el art. 71 de la Ley 7/85 Reguladora de las Bases del Régimen local".

Efectivamente, establece el art. 71 de la Ley de Bases del Régimen Local que, de conformidad con la Legislación del Estado y de la Comunidad Autónoma cuando ésta tenga competencia estatutariamente atribuida para ello, los Alcaldes, previo acuerdo por mayoría absoluta del Pleno y autorización del Gobierno de la Nación, podrán someter a consulta popular aquellos asuntos de la competencia propia municipal y de carácter local que sean de especial relevancia para los intereses de los vecinos con excepción de los relativos a la Hacienda Local.

Pues bien, se ha planteado esta Institución -a la vista de los hechos expuestos y según conversaciones mantenidas por el reclamante con personal de esta Institución- la cuestión relativa a si podría el Alcalde de Benavides "consultar" en el ámbito de la Entidad Local Menor de Quintanilla del Monte.

Para ello debemos partir de lo dispuesto en el art. 71 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, y concretar, a la vista del mismo, por un lado, qué se entiende por asuntos de la competencia propia municipal y, por otro lado, por asuntos de carácter local.

Respecto a los primeros, debe indicarse que el referido precepto legal está condicionando la consulta popular en el sentido de que la misma solamente podrá versar sobre asuntos de la competencia propia municipal prohibiendo, en consecuencia, invadir las competencias correspondientes a los Entes Públicos no municipales (y, entre ellos, a las Entidades Locales Menores).

Respecto a los segundos, es claro que, si bien el término municipal es el límite geográfico máximo de la consulta, ello no es obstáculo para que los Ayuntamientos puedan convocar referéndum respecto a delimitaciones geográficas de ámbito inferior al municipio que no estén dotadas de personalidad jurídica pública (pensemos en núcleos tradicionales como barrios, etc).

Ahora bien, respecto de las delimitaciones territoriales que efectivamente estén dotadas de personalidad jurídica pública, como sucede con las Entidades Locales de ámbito inferior al Municipio, podría sostenerse que los Alcaldes solamente deberían "consultar" en dicho ámbito sobre asuntos sometidos a ratificación, tutela o control del propio Ayuntamiento o cuando así lo propongan los órganos decisorios de aquellas Entidades Locales (Juntas Vecinales o Concejos Abiertos).

Con ello queremos decir que si la consulta popular versa sobre un asunto de la competencia propia municipal (que no invade, en consecuencia, las competencias de la Entidad Local Menor de Quintanilla del Monte -porque el mismo esté sometido a la tutela o control del Ayuntamiento- ni de la Comunidad Autónoma de Castilla y León) el Alcalde podría consultar en el ámbito de la entidad aunque no existiera propuesta de los órganos decisorios de ésta (en este caso, de la Junta Vecinal de Quintanilla del Monte). Todo ello se puso en conocimiento del reclamante.

Cesión de cementerio

En el expediente **Q/100/97** la Junta Vecinal de Crémenes (León) reivindica "como bien del pueblo" el cementerio de la localidad pese a estar el mismo inscrito en el Registro de la Propiedad a favor de la Parroquia de San Pedro.

A la vista de lo expuesto, esta Institución ha sugerido a la Entidad Local Menor de Crémenes iniciar conversaciones con el Obispado (teniendo en cuenta que existen precedentes de Juntas Vecinales que han conseguido del mismo la donación de los correspondientes cementerios).

Ahora bien, y para el supuesto de que resulte factible la referida donación, debe tenerse en cuenta, y así se ha comunicado al reclamante, lo siguiente:

1.-El art. 12 del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales aprobado por Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio, establece la regla de que toda adquisición de bienes a título gratuito no está sujeta a restricción alguna.

2.-Si la adquisición llevare aneja alguna condición o modalidad onerosa es preciso acreditar, para estar en presencia de una donación, que el valor del gravamen impuesto no excede del valor de lo que se adquiere. Y no cabe duda de que la adquisición del cementerio lleva implícita la de los derechos y cargas que graven el mismo (ya que han de respetarse las enajenaciones a perpetuidad hechas en su día por su legítimo titular).

3.-Para la enajenación de bienes de la Iglesia Católica el Código de Derecho Canónico exige la preceptiva autorización de la Autoridad Eclesiástica y, en concreto, cuando menos, la del Ordinario

del lugar -que suele ser el Obispo-. Sin ella ni el notario otorgará la escritura de donación ni el registrador procederá a su inscripción.

Se procedió al archivo de dicho expediente.

Acceso a los núcleos de población

En el expediente **Q/547/97** se hace alusión al derrumbamiento de parte de un muro de contención a causa de las lluvias en la carretera de Tartalés del Monte a Hoz de Valdivielso, Valle de Valdivielso (Burgos) cuya reconstrucción, según manifestaciones del reclamante, "vendría a costar entre veinte y treinta millones de pesetas".

Pues bien, en el escrito remitido por el Ayuntamiento del Valle de Valdivielso se indica a esta Institución que "este Ayuntamiento no tiene ningún inconveniente en que la Junta Vecinal de Tartalés del Monte lo realice, no pudiendo en ningún momento este Ayuntamiento hacerse cargo de dichos gastos".

Pues bien, de conformidad con el art. 38 del Texto Refundido de las Disposiciones Legales vigentes en materia de Régimen Local las Entidades Locales de ámbito territorial inferior al municipal tendrán las siguientes competencias: d) La mera administración y conservación de su patrimonio, incluido el forestal, y la regulación del aprovechamiento de sus bienes comunales.

Por otro lado, el art. 1.1 del Reglamento de Bienes considera que el patrimonio de las Entidades Locales está constituido por el conjunto de bienes, derechos y acciones que les pertenezcan y el art. 2 del mismo texto legal clasifica los bienes en bienes de dominio público (de uso o servicio público) y bienes patrimoniales.

Por lo tanto, se entiende, a juicio de esta Institución, que de conformidad con el apartado d) del art. 38 del TR aprobado por Real Decreto-Legislativo 781/1986, de 18 de abril, las Entidades Locales de ámbito territorial inferior al municipal tienen las competencias de administración y conservación de su patrimonio concepto éste en el que, como se ha señalado, deben incluirse tanto los bienes de dominio público como patrimoniales y, por lo tanto, la citada carretera en cuanto bien de dominio público (concretamente de uso público). En este mismo sentido se pronuncia el art. 41.1 del referido texto normativo cuando afirma que la Junta o Asamblea Vecinal tendrá las siguientes atribuciones: c) la administración y conservación de bienes y derechos propios de la entidad.

A mayor abundamiento, el art. 38 e) del TR atribuye a las citadas entidades la competencia de ejecución de obras y la prestación de servicios comprendidos en la competencia municipal y de exclusivo interés de la entidad.

Ahora bien, en este caso entendemos que las citadas obras desbordan el concepto "conservación" sobrepasando también el exclusivo interés de la entidad local (ya que la citada carretera enlaza los núcleos de población de Tartalés del Monte y Hoz de Valdivielso).

Pues bien, debe entenderse que si el menoscabo se produce en el tiempo por el natural uso del bien las obras necesarias para su enmienda tendrían el carácter de conservación. Otra cosa es, como sucede en este caso, que el referido menoscabo se produzca por causas fortuitas o accidentales -que incluso pueden llegar a afectar a la estructura resistente- en cuyo caso las obras, utilizando la terminología de la Legislación de Contratos del Estado, encajarían en el concepto de obras de reparación (excediendo, por tanto, de las de mera conservación o mantenimiento).

Todo ello sin perjuicio de las competencias municipales que el municipio ejercerá en todo caso de conformidad con el art. 25.2 LBRL a) Seguridad en lugares públicos y c) Protección Civil.

Además, de conformidad con el art. 26.1 a) LBRL los municipios -por sí o asociados- deberán prestar, en todo caso, los servicios de acceso a los núcleos de población, y el art. 18.1g) LBRL establece como derecho de los vecinos el de exigir la prestación y, en su caso, el establecimiento del correspondiente servicio público en el supuesto de constituir una competencia municipal propia de carácter obligatorio.

En virtud de lo expuesto, se estimó conveniente -con fecha 17 de julio de 1997- remitir al Ayuntamiento del Valle de Valdivielso el correspondiente Recordatorio de Deberes Legales. En el mismo se instaba a la Corporación Municipal a adoptar las medidas pertinentes apoyando económicamente las actuaciones que resultase preciso realizar o acogiendo, en su caso, al sistema de ayudas financieras para las inversiones precisas a este fin.

Pues bien, mediante escrito de fecha 26 de noviembre de 1997 el Ayuntamiento del Valle de Valdivielso pone en nuestro conocimiento que "el coste de la obra asciende a nueve millones de pesetas los cuales se distribuyen con la siguiente financiación:

- 1.-Junta de Castilla y León: 3.000.000
- 2.-Diputación Provincial: 4.000.000
- 3.-Junta Vecinal: 2.000.000"

EXPROPIACION FORZOSA

El estudio de las quejas referidas a este apartado pone de manifiesto la usual práctica administrativa de incumplir los plazos legalmente previstos para la realización de determinados trámites procedimentales, lo que da lugar a una demora excesiva en la fijación y pago de los justiprecios expropiatorios e igualmente, en el cobro de los intereses devengados por la demora en el abono de las cantidades justipreciadas.

El justiprecio puede determinarse por mutuo acuerdo inicial entre el beneficiario y el particular a quien se refiera la expropiación, en cuyo caso, una vez convenidos los términos de la adquisición amistosa, se da por concluido el expediente iniciado. Si no es posible llegar a tal acuerdo en el plazo de quince días, se seguirá el procedimiento establecido en los arts. 29 y 30 de la Ley de Expropiación Forzosa para determinar el justo precio, el cual se tramitará como pieza separada, abriéndose un expediente a cada uno de los expropiados o bienes expropiables.

Si bien es cierto que el alto volumen de obras públicas que se llevan a cabo dificulta enormemente que se observen con todo rigor por las administraciones expropiantes los plazos establecidos legalmente para la fijación del justiprecio, dado el gran número de expedientes expropiatorios que se inician, ello no puede, sin embargo, justificar los excesivos retrasos que de forma generalizada se producen en la tramitación de tales expedientes.

La situación descrita fue puesta de manifiesto por XX, expediente número **Q/1133/97**, denunciando que han transcurrido casi seis años desde la ocupación de una finca de su propiedad, sita en término municipal de Candeleda (Ávila), como consecuencia del expediente de expropiación forzosa declarado de urgencia, y que a pesar de los numerosos escritos que ha dirigido, tanto al Servicio

Territorial de Fomento de Ávila, como al Excmo. Consejero de Fomento, en demanda para conocer si se ha iniciado el expediente individual de justiprecio, fecha de iniciación del mismo, fase administrativa de tramitación en la que se encuentra y previsiones sobre la conclusión del mismo, la única respuesta obtenida ha sido el silencio más absoluto, colocándole en una situación de total indefensión.

Admitida la queja a trámite por reunir los requisitos legales establecidos, seguidamente procedimos a solicitar los informes necesarios para el esclarecimiento de los hechos denunciados.

Recibido el informe solicitado, la descripción de lo acontecido por el compareciente coincide por completo con la realizada por la Consejería de Fomento en su escrito de fecha 8 de octubre de 1997.

Del estudio del expediente cabe concluir que el único trámite que se ha llevado a efecto en este expediente de expropiación forzosa ha sido el levantamiento del Acta Previa a la Ocupación producida con fecha 28 de junio de 1991, es decir, la Administración no ha continuado con los trámites previstos en los art. 24 y ss. de la Ley de Expropiación Forzosa.

La determinación del justo precio puede tener lugar por mutuo acuerdo, o, en caso de que éste no se alcance, por el Jurado Provincial de Expropiación Forzosa. Tal y como ha reconocido esa Consejería, en el fundamento III de su escrito, no se ha requerido al particular para que presentara su Hoja de Aprecio, cuando ésta tenía que haberse realizado ya en la primera ocasión en que no se alcanzó por mutuo acuerdo la fijación de justo precio de la finca expropiada.

En consecuencia la Administración en este caso ha permanecido totalmente inactiva, al no haber impulsado el expediente expropiatorio como es su obligación y, lo que es más grave, ha

guardado silencio ante los múltiples escritos que el expropiado ha dirigido al Servicio Territorial de Ávila, y a la Consejería de Fomento, el último de fecha 24 de octubre de 1996.

Siguiendo con el análisis del expediente, desde el 14 de abril de 1993 no se ha producido ninguna actuación administrativa para impulsar de oficio el procedimiento de expropiación a que nos venimos refiriendo. Ha sido cuando esta Institución solicita información acerca del mismo, cuando, al parecer, se piensa reanudar los trámites iniciados en el año 1991, constando en el inciso final de su informe que por la Dirección General se darán las instrucciones oportunas al Servicio Territorial de Fomento en Ávila al objeto de que, sin más demora y a la mayor brevedad posible, requiera al propietario para que, en el plazo de veinte días, a contar desde el siguiente al de la notificación, presente hoja de aprecio en la que se concrete el valor en que estime el objeto que se expropia, pudiendo aducir cuantas alegaciones estime pertinentes. Siguiendo posteriormente el resto de trámites que prevé la Ley de Expropiación Forzosa hasta que, en su caso, el Jurado Provincial de Expropiación resuelva la discrepancia entre el propietario y la Administración en relación con el justiprecio.

A la vista de lo expuesto, no cabe sino manifestar que la situación descrita evidencia la infracción de diversos preceptos que esta Institución no puede pasar por alto.

En primer lugar, una quiebra total del principio de eficacia proclamado en el art. 103 de nuestra Constitución, puesto que la Administración está obligada a dictar resolución expresa sobre cuantas solicitudes se formulen por los interesados (art. 42 LRJ-PAC), sin olvidar que la institución del silencio administrativo es una garantía encaminada a evitar que los derechos de los particulares se vacíen de contenido cuando la Administración no atienda eficazmente y con la

celeridad debida las funciones para las que se ha organizado, pero nunca una excusa que venga a justificar su inactividad o su actividad tardía.

Por otra parte hemos de recordar que el art. 33.3 de la Constitución dispone que nadie podrá ser privado de sus bienes y derechos sino por causa justificada de utilidad pública o interés social, mediante la correspondiente indemnización y de conformidad con lo dispuesto por las leyes.

Como conclusión y al amparo de la Ley 2/1994, de 9 de marzo, reguladora del Procurador del Común de Castilla y León, esta Institución consideró preciso efectuar Recomendación formal consistente en que por la Consejería de Fomento se adopten con celeridad las medidas conducentes al impulso del expediente de determinación de justiprecio del bien expropiado a XX, y, así mismo formular Recordatorio de Deberes Legales que se contrae a la obligación de estricta observancia de los arts. 41 y 42 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre LRJ-PAC.

Otra serie de quejas presentadas hacen referencia a la falta o excesiva tardanza en recibir el pago del justiprecio y los intereses devengados por la demora en el pago del mismo, cuyo cómputo se inicia a partir de los seis meses desde la definitiva fijación del justiprecio y hasta el momento en el que éste se produce. Si bien la ley no establece un plazo determinado respecto a la tramitación de los expedientes, se ha de señalar que los procedimientos se prolongan excesivamente, a veces durante años, circunstancia que se ha podido comprobar con ocasión del expediente **Q/1337/97**, que versa sobre el retraso en el pago del justiprecio y de los intereses de demora correspondientes a la expropiación de la finca de propiedad del compareciente, sita en Hospital de Orbigo (León).

Aunque la Administración responsable de la tardanza en el pago del justiprecio al afectado pertenecía a la Administración Central, 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 y solicitar el oportuno informe a la Dirección General de Carreteras del Estado, Demarcación de Castilla y León Occidental.

Con fecha 16 de septiembre la citada Dirección General nos informa que, en efecto, con fecha 11 de noviembre de 1996, había sido enviado el expediente de Justiprecio por un importe de 3.675.000.-pts a la Subdirección General de Programas y Presupuestos del Ministerio de Fomento, para aprobación y habilitación de crédito, del titular XX; que con la misma fecha remitían al Departamento Ministerial copia del escrito de esta Institución para que informaran sobre el estado de la cuestión planteada en el mismo.

Hasta la fecha de redactar el presente informe, no tenemos conocimiento de que se haya producido el pago del justiprecio y de los intereses correspondientes al presentador de la queja.

En el expediente **Q/1527/97** se hace alusión a la expropiación de una vivienda para la construcción de la Ronda Interior Sur de Valladolid.

Según resulta del escrito remitido por el Ayuntamiento de Valladolid, "no se tiene en cuenta por la Concejalía de Urbanismo, ni por la Sociedad Municipal de Suelo y Vivienda de Valladolid S.L (VIVA), el levante ilegal de una planta en la vivienda del reclamante a la efectividad del procedimiento expropiatorio."

Lo cierto es que, según resulta de la documentación que obra en esta Institución, "el levante ilegal de una planta" carece de la necesaria

cobertura jurídica siendo preciso analizar qué efectos haya podido tener el transcurso del tiempo.

Pues bien, siendo "el levante ilegal de una planta" un acto de edificación, es evidente que la potestad de la Administración municipal para adoptar las medidas precisas a fin de restaurar el orden jurídico infringido y la realidad física alterada como consecuencia de una actuación ilegal de tal naturaleza está sujeta al plazo de caducidad -4 años- establecido en el art. 249.1 LS92 y en el art. 185.1 del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1976 (tras la STTC 61/1997).

Otra cosa son los efectos que se derivan del transcurso del mismo, los cuales no han sido unánimemente valorados.

En algunos casos se ha entendido que, transcurrido el referido plazo, las obras quedan legalizadas. Sin embargo, la más reciente doctrina jurisprudencial ha optado por una vía intermedia. Una obra ilegal no podrá verse afectada por la acción protectora una vez transcurrido el plazo para ser válidamente ejercida (no se podrá demoler ni se podrá obligar a solicitar la licencia), pero el transcurso de dicho plazo no opera la legalización de las obras ilegales (se podría hablar de una situación análoga a la de "fuera de ordenación").

Todo ello sin perjuicio de la imposición de las sanciones que procedan conforme al régimen del capítulo II del Título VII (LS92) y al del capítulo II del Título VII de la Ley del Suelo de 1976.

Ello quiere decir que la inexistencia de licencia municipal para la construcción de una segunda planta en la vivienda expropiada sita en Paseo de Zorrilla debió ser objeto de los correspondientes expedientes de protección de la legalidad urbanística y sancionadores, siendo lo procedente indemnizar "por el valor real de lo existente en el momento de la expropiación" si los referidos expedientes no se han tramitado y

resuelto. En otras palabras, y a juicio de esta Institución, no pueden alegarse determinadas irregularidades administrativas, como la falta de licencia para la construcción, las cuales podrían haber sido objeto de los correspondientes expedientes administrativos y, en su caso, de las sanciones oportunas.

Pues bien, con posterioridad ha tenido entrada en esta Institución escrito remitido por el Ayuntamiento de Valladolid de fecha 9 de diciembre de 1997 rechazando el recordatorio efectuado (21 de octubre) e indicando textualmente que "si las obras fueron terminadas en el año 1988 o 1989 podría haberse solicitado la legalización de las mismas una vez transcurrido el plazo de 4 años que señala la Ley, cosa que no se solicitó por XX".

Sin embargo, lo cierto es que, según se ha indicado, "una vez transcurrido el plazo de 4 años" las obras ya quedan legalizadas (o en situación de fuera de ordenación si son obras ilegales). El problema se plantea antes del transcurso de dicho plazo durante el cual -o al menos no le consta lo contrario a esta Institución- el Ayuntamiento ni ha otorgado al infractor un plazo para solicitar la correspondiente licencia ni le ha ordenado demoler. Todo ello de conformidad con el art. 249 LS92: "si hubiere concluido una edificación sin licencia el Ayuntamiento, dentro del plazo de 4 años a contar desde la total terminación de las obras adoptará, previa la tramitación del oportuno expediente, alguno de los acuerdos a que se refiere el art. 249.1 LS92 apartados a) y b)" y 185 de la LS76: "se requerirá al promotor de las obras para que solicite en el plazo de 2 meses la oportuna licencia y, si el interesado no solicita la licencia en el plazo de 2 meses o si la licencia fuese denegada por ser su otorgamiento contrario a las prescripciones del plan, se acordará la demolición de las obras".

En consecuencia, se procedió al archivo de la queja presentada informando simultáneamente al reclamante (a su instancia) sobre la posibilidad de solicitar y obtener la designación de un Abogado de oficio.

Q/660/97. Expediente de expropiación de terrenos para obras de urbanización en la ciudad de Burgos.

Según manifestaciones del reclamante, el Ayuntamiento expropió solamente el edificio y una parte del solar sobre el que se asentaba (55 m²) pero no la totalidad del mismo. Sin embargo, continúa el reclamante indicando que en el año 1986 la Corporación Municipal procedió a inscribir en el Registro de la Propiedad la totalidad del referido solar mediante certificado expedido por el Secretario de la Corporación.

Pues bien, es claro que, de conformidad con el art. 206 de la Ley Hipotecaria, el Municipio, cuando carezca de título escrito de dominio, podrá inscribir el de los bienes inmuebles que le pertenezcan mediante la oportuna certificación librada por el funcionario a cuyo cargo esté la administración de los mismos. Por su parte, el art. 303 del Reglamento Hipotecario establece también la necesidad de que no exista título inscribible para obtener la inscripción con arreglo al art. 206 de la LH.

En el caso debatido, y según resulta de la documentación aportada al expediente, no puede invocarse la falta de título escrito de dominio ya que los bienes en cuestión fueron adquiridos por expropiación forzosa (en todo caso, 55 m² del solar sobre el que parcialmente se asentaba el edificio) y, en consecuencia, ha de ser este título expropiatorio el que posibilite la inscripción en favor del Ayuntamiento.

Es decir, el certificado que expida el Secretario tiene carácter excepcional aplicable cuando se carezca de título inscribible de dominio -circunstancia que ha de quedar acreditada en el procedimiento- o, lo que es lo mismo, el referido procedimiento es subsidiario (no debiendo recurrirse a él cuando exista título inscribible).

En otro orden de cosas, lo cierto es que tanto la Ley de Expropiación Forzosa como su Reglamento indican en los Capítulos I, II, III y IV del Título II los cuatro períodos en que se divide el procedimiento expropiatorio, los cuales tratan de conciliar dos principios: la eficacia y la oportunidad de la medida y el adecuado sistema de garantías del administrado.

En concreto, resulta preciso distinguir dos fases perfectamente separadas y definidas por la Ley: una fase previa o preparatoria que está constituida por la declaración de utilidad pública o de interés social del fin al que haya de afectarse el objeto expropiado y una fase constitutiva en la que la Administración resuelve la necesidad concreta de ocupar bienes determinados indispensables para la finalidad de la expropiación.

La declaración de la necesidad de ocupación se produce tras una serie de trámites que regulan los arts. 15 a 23 de la Ley y 15 a 24 del Reglamento. Ello no obstante, cuando el proyecto de obras y servicios comprenda la descripción material de los bienes o derechos necesarios, la necesidad de ocupación se entenderá implícita en la aprobación del mismo.

Pues bien, según resulta de la documentación remitida por el Ayuntamiento de Valladolid, en virtud de Providencia de Secretaría General, "se pasa el expediente al Arquitecto Municipal a fin de que se revisen las valoraciones dado que se ha estimado como superficie de

solar expropiable 166,70 m² y la figurada en el proyecto es únicamente 55m²".

En otro orden de cosas, ha tenido conocimiento esta Institución del Acuerdo de la Comisión de Gobierno de fecha 23 de enero de 1997 en virtud del cual se acuerda "desestimar la reclamación previa formulada por XX contra la inscripción registral efectuada por el Ayuntamiento, toda vez que el art. 63 del Reglamento de Bienes dispone que las Corporaciones Locales no podrán allanarse a las demandas judiciales que afectaren al dominio y demás derechos reales integrantes de su patrimonio".

Pues bien, lo cierto es que así como los particulares pueden renunciar a los derechos reconocidos en las leyes aplicables, conforme determina el art. 6.2 del Código Civil- salvo que esta renuncia contraría el interés o el orden público o perjudique a terceros-, los Entes Locales no sólo no pueden renunciar sino que tienen la obligación de ejercer las acciones necesarias para la defensa de sus bienes y derechos.

En efecto, el art. 68.1 de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local de 2 de abril de 1985, el art. 9.2 del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales de 13 de junio de 1986 y el art. 220.1 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales de 28 de noviembre de 1986, señalan que las Entidades Locales tienen la obligación de ejercer las acciones necesarias para la defensa de sus bienes y derechos no pudiendo allanarse a las demandas judiciales que afectaren al dominio y demás derechos reales integrantes de su patrimonio (art. 73 del Reglamento de Bienes).

Sin embargo, tal obligación sólo les alcanza cuando medien al efecto fundamentos suficientemente razonables que la entidad habrá de sopesar con la finalidad de evitar acciones que por su inconsistencia

podrían 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 suponga temeridad (o lo que es lo mismo, la Entidad Local no tiene obligación de ejercitar la acción si entiende que no es procedente).

Por todo ello, esta Institución estimó conveniente remitir al Ayuntamiento de Burgos Recordatorio de Deberes Legales de fecha 25 de noviembre de 1997 en los siguientes términos:

"Que por parte de ese Ayuntamiento se adopten las medidas que resulten procedentes para, en su caso, restablecer al reclamante en sus derechos lesionados. En concreto:

1.- Que se proceda a estudiar si los correspondientes acuerdos de la Corporación se extralimitaron en su cometido y si, en consecuencia, han extendido el objeto de la expropiación a mayor superficie de la comprendida en el acuerdo de necesidad de ocupación (o en el proyecto, en su caso).

2.-En este supuesto, que se acceda a la solicitud formulada por el reclamante de retener en su propiedad, excluidos del expediente de expropiación incoado por el Ayuntamiento, los m² del solar no afectado por el ensanche de la calle.

3.-Que se proceda, en consecuencia, a la cancelación de la inscripción de conformidad con el art. 38 de la Ley Hipotecaria".

Pues bien, mediante escrito de fecha 2 de diciembre de 1997 el Ayuntamiento de Burgos nos comunica que "de los documentos incorporados al expediente se extrae que el Ayuntamiento expropió no sólo 55 m² de solar con destino a calle sino metros cuadrados construídos", concluyendo que "el Ayuntamiento, al expropiar los

metros cuadrados construídos sobre el solar, expropió el solar al ser inherente e indivisible respecto de las partes privativas y, por demás, necesario para su uso y disfrute".

Para ello se basa en el art. 396 del Código Civil de conformidad con el cual "Los diferentes pisos o locales de un edificio podrán ser objeto de propiedad separada, que llevará inherente un derecho de copropiedad sobre los demás elementos del edificio necesarios para su adecuado uso y disfrute tales como el suelo..." y que "las partes en copropiedad no son en ningún caso susceptibles de división y sólo podrán ser enajenadas, gravadas o embargadas juntamente con la parte privativa de la que son anejo inseparable".

Ahora bien, tal criterio no resulta defendible a juicio de esta Institución sin que la misma alcance a comprender por qué en este caso se han expropiado 55m² del suelo (que según la aludida argumentación también serían "inherentes").

Por otro lado, y si bien es cierto que el suelo viene siendo considerado por la Jurisprudencia como elemento común por naturaleza, la referida consideración solamente sería válida como regla general ya que cabe la posibilidad de que el mismo sea propiedad de uno o algunos de los propietarios de pisos o locales sitos en el edificio sujeto al régimen de propiedad horizontal, o de un tercero.

Además, si por elementos comunes por naturaleza debe entenderse los inherentes al derecho singular y exclusivo de propiedad sobre cada piso o local, cabría preguntarse, por ejemplo, que sucedería con los elementos que, considerados como siempre y en todo caso inherentes a ese derecho -y por lo tanto relacionados en el art. 396 del CC-, no existen en ciertos edificios. Lo cierto es que, en base a ello, resultaría difícil negar la aplicabilidad (a dichos edificios) de la reglamentación del régimen de propiedad horizontal.

Trasladadas las anteriores consideraciones al Ayuntamiento de Burgos, se procedió al archivo de la queja presentada.

VIVIENDA

La Constitución Española reconoce el derecho de todos los españoles a disfrutar de una vivienda digna y adecuada (art. 47.1).

Ahora bien, para poder alcanzar la satisfacción de este derecho, los poderes públicos promoverán las condiciones necesarias y establecerán las normas pertinentes para hacerlo efectivo.

La Constitución obliga a todos los poderes públicos a desenvolver los principios recogidos en el capítulo III del título I (dedicado a los principios de la política social y económica), entre los que está el derecho a una vivienda digna y adecuada, de tal forma que el incumplimiento de esta obligación, por omisión, se deberá considerar inconstitucional.

Si bien es cierto que los derechos y las libertades reconocidos en el capítulo II del título I de la Constitución vinculan a todos los poderes públicos, el derecho a una vivienda digna no se configura como un derecho público subjetivo, exigible individualmente. Los poderes públicos promoverán las condiciones precisas para su efectividad mediante el desarrollo de los principios rectores de la política social y económica establecidos en el capítulo III del título I del texto constitucional. El Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Castilla y León dispone que en el marco de lo dispuesto en la Constitución y las correspondientes leyes del Estado, asume las competencias exclusivas en materia de vivienda (art. 26.2).

Además de la legislación sectorial del Estado en materia de política de vivienda, tenemos que citar, en el ámbito de nuestra Comunidad Autónoma, el Decreto 64/1992, de 9 de abril, sobre adjudicación de viviendas de protección oficial promovidas por la Junta de Castilla y León, Orden de 11 de mayo de 1993, de la Consejería de Fomento que contiene norma de desarrollo del anterior Decreto. Decreto 74/1992, de 7 de mayo, sobre financiación de actuaciones protegibles en materia de vivienda y suelo. Decreto 153/1997, de 24 de julio, que regula las subvenciones de amortización anticipada de las Viviendas de Protección Oficial promovidas por la Junta de Castilla y León.

Recientemente se aprueba el Decreto 56/1998, de 12 de marzo, por el que se regulan la Comisiones Provinciales de Vivienda.

El derecho a una vivienda digna no es exigible directamente ante los tribunales, sino que se hará valer de conformidad con lo que disponga el derecho positivo que lo desarrolla y regula (art. 53.3 de la Constitución). Es un derecho que obliga a los poderes públicos a que asuman el compromiso de promover las condiciones necesarias y de establecer las normas pertinentes para hacerlo efectivo.

Como en años anteriores, en este informe del año 1997 tenemos que seguir informando del grado de observancia por parte de los poderes públicos del contenido del art. 47 de la Constitución.

A tenor de las quejas presentadas durante el año 1997, la actividad del Procurador del Común estuvo encaminada a supervisar que las administraciones públicas ejerzan adecuadamente las competencias que les otorga la normativa de viviendas de protección oficial, para garantizar su cumplimiento.

En la categoría jurídica de viviendas de protección oficial se incluyen tanto las de promoción privada como las de promoción pública. El principal problema que se plantea en las viviendas de protección oficial de promoción privada se concreta en la lentitud con que se tramitan los expedientes sancionadores incoados por la Administración pública por el incumplimiento por parte de los promotores de la normativa específica.

Durante los años transcurridos desde el inicio de la actuación del Procurador del Común comprobamos que una vez dictada resolución administrativa firme, por la que se obliga al infractor a efectuar 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 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.

Viviendas de promoción pública

Infracciones del procedimiento de adjudicación de viviendas de promoción pública.

Dentro de este grupo, citamos a modo de ejemplo las quejas **Q/870/97, Q/872/97**, que habían interpuesto Recurso Ordinario ante el Consejero de Fomento, y no habían dejado ni siquiera transcurrir un mes, para dar tiempo a la Administración a contestar. Se les dijo que el asunto se encontraba por el momento pendiente de la decisión que debía recaer al término del procedimiento actualmente en curso, circunstancia en atención a la cual procedía archivar las actuaciones, hasta tanto la autoridad competente hubiera tenido oportunidad de dictar la resolución correspondiente, si la resolución que adoptara se apartase de lo dispuesto en la Orden de 11 de mayo de 1993, antes citada, procedería la intervención de esta Institución.

El compareciente que dio origen al expediente **Q/1175/97**, planteaba la cuestión manifestando que había sido excluido de las listas sin causa justificada. Pudimos comprobar que era propietario de bienes inmuebles urbanos y que por ello de conformidad con los arts. 2º.1. c y 6º.2 de la Orden de 11 de mayo de 1993 de la Consejería de Fomento, no podía ser admitido en la lista de adjudicatarios de V.O.P.

En relación también con las adjudicaciones de vivienda, el expediente **Q/1214/97** versa sobre la falta de contestación al Recurso Ordinario interpuesto por el presentador de la queja, manifestando que no está de acuerdo con el puesto que tiene en el listado de Adjudicatarios de Viviendas de Protección Oficial.

Con fecha 26 de junio comparece ante esta Institución XX, manifestando que presentó con fecha 10 de enero de 1996 toda la

documentación en regla para optar a una de las 20 viviendas de promoción pública en Simancas (Valladolid). Con fecha 13 de diciembre de 1996, al no haber resultado adjudicataria de vivienda, creyendo que reunía más puntos de los obtenidos en la lista definitiva, presenta Recurso Ordinario ante el Consejero de Fomento, según lo dispuesto en el art. 11 de la Orden de 11 de mayo de 1993, de la Consejería de Fomento, sobre adjudicación de Viviendas de Protección Oficial de Promoción Pública, y que a pesar del tiempo transcurrido al día de la presentación del escrito todavía no había sido resuelto dicho Recurso Ordinario.

Admitida la queja a trámite, se procedió a solicitar información a la Consejería de Fomento. A la vista de la información recibida se pudo constatar que el proceso de baremación del expediente que nos ocupa, se había realizado con absoluta regularidad por parte de la Comisión Provincial de Vivienda de Valladolid, habiéndose tenido en cuenta escrupulosamente la Orden de 11 de mayo de 1993, de la Consejería de Fomento.

Sin embargo no se deducía, que, pese a la tardanza en la resolución del recurso, se hubiera acordado hacer uso de la facultad de ampliación de plazos establecida en el art. 42.2., párrafo segundo, de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJ-PAC en lo sucesivo).

A la vista de todo ello y teniendo en cuenta las competencias atribuidas al Procurador del Común por la Ley 2/1994, de 9 de marzo, manifestamos que en lo que se refiere a la adjudicación de Viviendas de Protección Oficial de Promoción Pública promovidas por la Junta de Castilla y León, no se apreció actuación irregular de la Administración competente, que debiera ser objeto de intervención por parte de esta

Institución, sin perjuicio, claro está, del derecho que le asiste al ciudadano de recurrir las decisiones administrativas que considere lesivas para sus derechos.

Pero, en lo que respecta al Recurso Ordinario planteado el 19 de diciembre de 1996, cuya resolución se produjo tardíamente con fecha 7 de agosto de 1997, advertimos sobre la obligación de dar cumplimiento por parte de esa Administración a las previsiones del plazo de resolución del recurso ordinario, contenidas en el art. 117 de la LRJ-PAC, en relación con el art. 42.2, de la misma, que establece:

"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".

Consecuentemente en aplicación de los preceptos citados y de conformidad con los arts. 12.2 y 19 de la Ley 2/1994, de 9 de marzo, reguladora del Procurador del Común, se procedió a efectuar a la Consejería de Fomento Recordatorio de Deberes Legales para que se cumplieran estrictamente las previsiones legales antes señaladas y se resuelvan en tiempo y forma las solicitudes y recursos que se planteasen.

Con fecha 6 de octubre de 1997, la Consejería de Fomento nos comunica que acepta el Recordatorio de Deberes Legales y que va a adoptar todas las medidas a su alcance al objeto de que se cumplan los plazos de resolución de los recursos, acordándose la ampliación de aquellos cuando el número de solicitudes y recursos planteados así lo aconsejen, todo ello de conformidad con lo previsto en el art. 42.2 de la Ley 30/1992, de 26 de diciembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

El Presidente de la Asociación Abulense del Síndrome de Down, expediente **Q/1425/97**, compareció manifestando el desacuerdo con la asignación de Viviendas de Protección Oficial de promoción pública, al no haber tenido en cuenta la Comisión Provincial de Vivienda de Ávila el número de miembros de la citada asociación que ocuparían dichas viviendas.

La queja fue admitida a trámite, y seguidamente se solicitó informe a la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Ávila.

Esta Institución, en primer lugar, reconoció la sensibilidad demostrada por la Comisión Provincial de la Vivienda de Ávila, por haber tenido en cuenta la reserva a que le faculta el apartado 2º b) del art. 8º de la Orden de 11 de mayo de 1993, en virtud de la cual la Asociación Abulense del Síndrome de Down ha resultado adjudicataria

de dos viviendas de Protección Oficial de Promoción Pública de la Junta de Castilla y León.

Seguidamente pasamos a realizar un análisis de la información recibida:

a) La normativa que regula la adjudicación de viviendas de Protección Oficial de Promoción Pública está constituida por: Decreto 64/1992, de 9 de abril de 1992, sobre adjudicación de Viviendas de Protección Oficial promovidas por la Junta de Castilla y León, y Orden de 11 de mayo de 1993, de la Consejería de Fomento, sobre adjudicación de esta clase de viviendas.

Las viviendas reguladas en la normativa precitada lo son en la práctica totalidad de las ocasiones para unidades familiares, es decir, personas físicas, bien individualmente consideradas o en formación familiar en el sentido propio del término; la excepción queda regulada en el art. 8º de la Orden de 11 de mayo de 1993, cuando en su apartado 2 indica que del total de las viviendas a adjudicar, la Comisión Provincial de Vivienda podrá, en función de las características de la convocatoria y de los solicitantes, reservar cupos variables.

b) La excepción queda regulada en el apartado 2º b) del art. 8 de la Orden de 11 de mayo de 1993, que permite a la Comisión Provincial de la Vivienda reservar hasta el 10% para instituciones públicas o privadas, sin ánimo de lucro, de carácter asistencial con el fin de satisfacer necesidades perentorias de vivienda.

Continúa el citado informe diciendo: *"Estas instituciones no tienen que cumplir las condiciones establecidas para las personas físicas para resultar adjudicatarias de viviendas de Protección Oficial promovidas por la Junta de Castilla y León; únicamente que la Comisión Provincial de Vivienda acuerde la reserva de hasta el 10%*

de la totalidad de la promoción a ese fin". (...) La Asociación Abulense para el Síndrome de Down puede ser, sí adjudicataria de Vivienda de Protección Oficial de Promoción Pública como institución privada sin ánimo de lucro, pero no puede invocar un artículo de una disposición que en modo alguno le es de aplicación para solicitar uno u otro tipo de vivienda".

Esta Institución no comparte la justificación que parece desprenderse del informe a que se acaba de aludir, toda vez que, si bien la Orden tan repetida viene a regular, con carácter general, el acceso a las viviendas por las unidades familiares -en el sentido propio del término- que reúnan los requisitos exigidos en su art. 2, no es menos cierto que los supuestos que se llevan a los apartados de reserva a que se refiere el art. 8.2 de la misma Orden, no son de naturaleza homogénea (ya que junto a familias denominadas monoparentales -y por tanto no en sentido propio del término familia-, y los matrimonios futuros o recientes, se contempla expresamente el caso de instituciones públicas o privadas de carácter asistencial).

Sin embargo, la previsión del art. 12 -asignación de vivienda "*más adecuada a cada composición familiar*"- se aplica sin duda a quienes hayan resultado adjudicatarios en virtud de la primera de las excepciones (letra a) del art. 8.2), al tiempo que se niega una interpretación finalista de aquel precepto para supuestos como el que motivan el presente expediente, en los que lo primero que ha de tenerse presente es el interés que la norma pretende proteger.

Este interés no es otro que la necesidad de vivienda, no ya de una persona jurídica -la institución asistencial-, sino de las personas físicas aquejadas de minusvalías, a las que se proporciona la posibilidad de desenvolverse en un entorno análogo al familiar, mediante su integración en pisos tutelados por aquella institución.

El hecho de que, para decidir sobre la primera fase del procedimiento, esto es, la elaboración de la lista de adjudicatarios, a las instituciones de carácter asistencial no les resulte de aplicación los requisitos que el art. 2 de la tan repetida Orden establece (*"para tener acceso a las viviendas"*), tampoco viene a justificar la respuesta de esa Administración. En las excepciones contempladas en el apartado a) del art. 8.2, no existe baremación de requisitos, como se desprende el apartado 1 del mismo art. 8, y sin embargo, resulta lógico que al tiempo de la asignación se tengan en cuenta, en lo posible, las necesidades reales de espacio físico que puedan concurrir en cada supuesto concreto, si no fuera así, podría darse el contrasentido de que se asignara una vivienda más grande a una familia con tres miembros, procedente del cupo general, y, por ejemplo, a un viudo con cuatro hijos menores, procedente del cupo de reserva del art. 8º, 2 a), se le adjudicará una vivienda menor, por el mero hecho de proceder precisamente de la reserva potestativa acordada por la Comisión Provincial de la Vivienda.

Estar a la literalidad de expresiones que sugieren una noción de familia más o menos tradicional puede conducir a resultados arbitrarios e injustos que en modo alguno encontrarán su justificación en la propia normativa reguladora de la actividad de fomento que, en este caso, está llamada a ejercer esa Administración.

En tal sentido, es preciso recordar las pautas que nos brinda el art. 3.1 del Código Civil: *"Las normas se interpretarán según el sentido propio de sus palabras, en relación con el contexto, los antecedentes históricos y legislativos, y la realidad social del tiempo en que han de ser aplicadas, atendiendo fundamentalmente al espíritu y finalidad de aquéllas"*.

En atención a lo anteriormente expuesto se acordó, en uso de las atribuciones conferidas por el art. 19 de la Ley 2/1994, de 9 de marzo, del Procurador del Común de Castilla y León, dirigir al Delegado Territorial de la Junta de Castilla y León en Ávila la siguiente Sugerencia:

"Que por esa Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Ávila, en los procesos de asignación de Viviendas de Protección Oficial, se tenga en cuenta el art. 12 *in fine* de la Orden de 11 de mayo de 1993, de la Consejería de Fomento, en aquellos casos en que resulten adjudicatarias de V.P.O. instituciones públicas o privadas, sin ánimo de lucro, de carácter asistencial, con el fin de satisfacer necesidades de vivienda de las personas a las que va dirigida la actividad de estas instituciones".

La Administración comunica que dada la trascendencia del tema, no puede emitirse un pronunciamiento en este momento, sino en virtud de acuerdo de la Comisión Provincial de Vivienda, pues la decisión a adoptar tendría carácter vinculante para ella; en el momento de convocarse una reunión de la mencionada Comisión se introducirá un punto en el Orden del Día para debatir sobre ello, comunicándose el resultado que proceda.

El problema del retraso en la entrega de viviendas de promoción pública

Expdiente **Q/1162/97**. Con fecha 11 de junio de 1997, acuden a esta Institución un colectivo de personas manifestando que las veinte viviendas de Promoción Pública que se han edificado en la localidad de Dueñas (Palencia), se encuentran terminadas sin que se haya procedido a la adjudicación de las mismas.

Admitida la queja a trámite, solicitamos informes tanto al Excmo. Ayuntamiento de Dueñas (Palencia), como a la Consejería de Fomento de la Junta de Castilla y León.

Ambas Instituciones nos contestaron rápidamente, comunicando que las veinte Viviendas de Protección Oficial de Promoción Pública de la localidad palentina de Dueñas, correspondientes al expediente de referencia P-89/010 fueron entregadas en fecha 15 de julio de 1997. A la vista de la información recibida procedimos al archivo del citado expediente.

Igualmente, comparecen ante esta Institución los adjudicatarios de las Viviendas de Protección Oficial sitas en la localidad de Íscar (Valladolid), manifestando que ha transcurrido un plazo excesivo desde que han sido adjudicadas sin que hasta la fecha hayan sido entregadas.

Admitida la queja a trámite con el número de expediente **Q/1238/97**, se solicitó a la Consejería de Fomento informe.

En informe solicitado el 6 de agosto se informa:

"En efecto, con fecha 1 de agosto actual la Consejería de Fomento emite un informe comprensivo de las vicisitudes que han acompañado a la compraventa de un edificio, sito en Íscar (Valladolid), compuesto de 21 viviendas, 1 local de negocio, 21 plazas de garaje y 21 trasteros, en fase de construcción, cuyo precio se abonaría conforme se terminaban y recibían de conformidad los diferentes hitos o fases de que constaba la obra.

El último hito, "Fase f, Urbanización y final de obras", fue abonado con fecha 31 de agosto de 1994, al recibirse de conformidad las obras que tal fase comprendía; no así Planos y certificado Final de

Obras, que quedaron pospuestos en tanto fueran visados por los correspondientes Colegios Profesionales.

La obtención de estos documentos, imprescindibles para la calificación definitiva de las viviendas, impide la entrega de las mismas a sus adjudicatarios. Aquellos fueron requeridos por el Servicio Territorial de Fomento en Valladolid con fecha 6 de septiembre de 1994 y 25 de septiembre de 1995, sin que fueran aportados.

Con el fin de disponer de la mencionada documentación final de la obra, la Dirección General de Arquitectura y Vivienda ha asumido el pago de honorarios de dirección de obra a los facultativos directores de la misma, el cual correspondía a sus promotores y no a la Administración. Todo ello para disponer cuanto antes de las viviendas y entregarlas al uso público, iniciándose, paralelamente, un expediente de incautación de fianza y reclamación de daños y perjuicios contra los promotores de la edificación.

En consecuencia, en fechas 10 y 18 de julio de 1997 se ha iniciado el proceso de pago a los tres directores de obra, habiendo sido fiscalizados por la Intervención Delegada de la Consejería de Fomento los correspondientes documentos contables en fecha 24 y 29 de julio de 1997, estando en este momento pendiente de pago real por parte de la Tesorería General de la Junta de Castilla y León. Efectuados estos trámites se dispondrá del proyecto de ejecución de las obras, debidamente visado por el Colegio de Arquitectos para calificar las viviendas y realizar la entrega inmediata a los adjudicatarios de las mismas."

Las viviendas fueron entregadas a los adjudicatarios en el mes de octubre de 1997.

Problemas en relación con la amortización anticipada de viviendas de Protección Oficial de Promoción Pública

Se han presentado varios propietarios, dando origen a los expedientes **Q/2500/96, 2501/96, 2689/96, 2700/96, 2732/96, 2738/96, 2762/96 y 2777/96**, todos ellos son beneficiarios del Grupo de 125 viviendas "Virgen de La Paz", ubicadas en el término municipal de La Seca (Valladolid). Comparecen en esta Institución porque han amortizado íntegramente el importe total de las viviendas y cumplido por su parte todas las obligaciones derivadas del contrato que en su día convinieron con la Delegación Nacional de Sindicatos de la F.E.T. y de las J.O.N.S., pero que a pesar del tiempo transcurrido la Administración de la Junta de Castilla y León no ha formalizado las escrituras de compraventa de las citadas viviendas.

Admitidas las quejas a trámite, se solicita informe a la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Valladolid.

En efecto, la Delegación informa de la problemática que hay en relación con las trece parcelas de terreno en que fueron construidas las 125 viviendas del Grupo La Paz, comunicándonos que la Administración está intentando solucionar definitivamente la cuestión, para lo cual se había solicitado la colaboración del Ayuntamiento de La Seca, del Centro de Gestión y Cooperación Catastral de Valladolid, así mismo como de otras Instituciones, con el fin de recopilar toda la documentación e información necesaria para la resolución de este complejo asunto, de forma que pueda procederse a la confección de la Escritura de Declaración de Obra Nueva y posteriormente otorgarse a los titulares de las viviendas la escritura pública de compraventa que en derecho les corresponde.

Con fecha 4 de marzo de 1997, la Delegación Territorial pone en nuestro conocimiento que ha tenido lugar la inscripción del solar

sobre el que fueron construidas las citadas viviendas en el Registro de la Propiedad de Medina del Campo. Como consecuencia, han sido iniciadas las actuaciones oportunas tendentes a la confección y posterior inscripción de la Escritura de Declaración de Obra Nueva, con el fin de que seguidamente pueda otorgarse a cada uno de los adjudicatarios la escritura pública de compraventa correspondiente.

Así se lo comunicamos a todos los interesados que habían acudido a esta Institución.

Vicios y defectos en viviendas de protección oficial

En relación con los vicios y defectos de la construcción, han sido varias las quejas presentadas en esta Institución. Destacaremos las siguientes por su contenido más interesante:

Han acudido a esta Institución los vecinos de una calle de Villares de la Reina (Salamanca), manifestando que se está siguiendo en el Servicio Territorial de Fomento de Salamanca el oportuno expediente sancionador contra el constructor de las viviendas, por defectos de construcción. Manifestando también que en la tercera planta, o bajo cubierta, el proyecto de obra decía que eran siete trasteros, y que una vez que pasó la Inspección de Fomento, el constructor, lo tiró y levantó tres viviendas.

Admitida la queja a trámite, registrada con el número de expediente **Q/2145/96**, se inician la gestiones para que el Ayuntamiento nos aclare cual es la situación real en relación con los trasteros bajo cubierta denunciados.

Pues bien, a pesar de que se ha requerido al Ayuntamiento de Villares de la Reina en las siguientes fechas: 27.11.96, 25.03.97, 26.06.97, 05.09.97, con fecha 25 de septiembre, efectuamos

recordatorio de la obligación que tiene de informar y auxiliar al Procurador del Común, cuando como en el presente caso solicite su colaboración para esclarecer los hechos denunciados ante esta Institución, el citado Ayuntamiento no ha contestado.

Así pues dejamos constancia ante estas Cortes, de la falta de colaboración y de la obstrucción llevadas a cabo por el Ayuntamiento Villares de la Reina (Salamanca), al haber supuesto su falta de colaboración un impedimento para realizar el ejercicio de las funciones de supervisión conferidas por la Ley 2/1994, al Procurador del Común.

Expediente **Q/1552/97**. Compareció, así mismo, un ciudadano, manifestando que había denunciado ante el Servicio de Fomento de la Delegación Territorial de Ávila la existencia de deficiencias en la vivienda de protección oficial que le había sido adjudicada.

Admitida la queja a trámite se solicitó informe a la Administración la cual nos manifiesta que en su informe-contestación que, efectivamente, los escritos presentados por el interesado los días 13 de enero y 21 de abril de 1997 habían sido remitidos al constructor de la obra para se procediera inmediatamente a la reparación de las deficiencias denunciadas, y que a la vista del tiempo transcurrido sin que el adjudicatario de la vivienda, indicara nada en contrario, se pensó que aquellas habían sido subsanadas en su totalidad.

Con motivo del escrito de queja presentado ante esta Institución, al deducir la inexistencia de las reparaciones, el propio Servicio Territorial de Fomento ha vuelto a notificar al contratista de las viviendas, a fin de que antes del 31 de octubre proceda a la total reparación de la vivienda.

Notificamos al presentador de la queja las gestiones llevadas y cabo, y le sugerimos que si llegado el 31 de octubre, no se hubiesen

reparado los desperfectos de su vivienda, debería comunicarlo al Servicio Territorial de Fomento para que proceda a iniciar el expediente sancionador a los responsables de las deficiencias en la construcción, de acuerdo con lo dispuesto en el Decreto 2114/1968, de 24 de julio, por el se aprueba el Reglamento de Viviendas de Protección Oficial.

Expediente **Q/387/97**. Se inicia este expediente de queja por iniciativa de un ciudadano que denuncia graves defectos de construcción en el Grupo "Las Membreñas" de la localidad de La Parrilla (Valladolid). En la contestación al informe que habíamos solicitado a la Consejería de Fomento, esta Consejería comunica que *"acometerá lo antes posible las obras necesarias para solucionar el problema de reparaciones reseñado del Grupo "Las Membreñas" de la localidad vallisoletana de La Parrilla. Todo ello, con independencia de las responsabilidades subsidiarias que se puedan derivar de un análisis de las patologías de referencia"*.

Expediente **Q/2973/96**, compareció en esta Institución XX, presentando una queja como consecuencia de las deficiencias de construcción existentes en las viviendas de protección oficial sitas en la C/ El Calvario de la Virgen del Camino (León).

La queja hacía alusión expediente LE-XXX iniciado en virtud de la denuncia que fue presentada como consecuencia de las deficiencias de construcción existentes en las citadas viviendas contra el promotor y constructor de las mismas.

Admitida la queja a trámite, se procedió a solicitar información a la Dirección General de Vivienda. Del expediente remitido en su día a esta Institución así como de su último informe conviene destacar los siguientes hechos:

- La Calificación Definitiva de la vivienda es de fecha 12 de febrero de 1988.

- En fecha 30 de julio de 1992, la Comunidad de Propietarios presenta denuncia en el Servicio Territorial de Fomento de León, manifestando que habiendo notificado al constructor los problemas existentes en las viviendas, se han devuelto las notificaciones sin haberse hecho cargo de dichos problemas.

- El 16 de octubre de 1996 se dicta Resolución por el Delegado Territorial, acordando el archivo del expediente por prescripción de la infracción.

- Contra dicha Resolución se interpuso el 7 de noviembre de 1996 el correspondiente Recurso Ordinario.

- En fecha 19 de mayo de 1997 la Dirección General de Arquitectura y Vivienda resuelve estimar en parte el Recurso Ordinario, acordando:

a) Declarar prescrita la presunta infracción cometida.

b) Retrotraer el expediente hasta el momento anterior al del dictado de la Resolución de 16 de octubre de 1996, para que previos los informes correspondientes y audiencia al promotor se dicte la resolución que en derecho proceda.

En dicha Resolución se señala expresamente que examinado el expediente se comprueba que, a la vista de los sucesivos informes técnicos que obran en el mismo, las filtraciones de agua y humedades en las viviendas son consideradas como infracción muy grave tipificada en el art. 153.C) punto 6 del Decreto 2114/1968, de 24 de julio, por el que se aprueba el Reglamento sobre Viviendas de Protección Oficial: "La negligencia de promotores, constructores o facultativos durante la

ejecución de las obras que diese lugar a vicios o defectos que afecten a la edificación, que se manifiesten dentro de los cinco años siguientes a la calificación definitiva de las Viviendas de Protección Oficial".

Así pues, en base a todo lo expuesto, paso a exponer las siguientes consideraciones:

1º.- En la citada Resolución de 19 de mayo de 1997 de la Dirección General de Arquitectura y Vivienda la prescripción de la infracción se fundamenta de la siguiente forma:

"En cuanto a la prescripción de la infracción hay que indicar que en la legislación específica de Viviendas de Protección Oficial no se hace referencia expresa a la prescripción de las infracciones, salvo en el art. 111 del Reglamento sobre Viviendas de Protección Oficial y referido a los defectos o vicios de construcción, estableciéndose un plazo de cinco años desde la Calificación Definitiva."

"Ahora bien, la denuncia se produce el 30 de julio de 1992, con lo que debería tomarse como normativa aplicable en esta materia la contenida en la Ley de Procedimiento Administrativo de 17 de julio de 1958. La mencionada norma no establece precepto alguno relativo a la prescripción de la infracción por lo que hay que estar a lo dispuesto por reiterada jurisprudencia en esta materia que afirma que cuando el ordenamiento jurídico administrativo no contenga una regulación específica sobre el plazo de prescripción de infracciones, se acudirá directamente al de dos meses, que para las faltas penales preceptúa el art. 113 del Código Penal. Por consiguiente, de la documentación obrante en el expediente se desprende que ha prescrito la potestad sancionadora de la Administración."

Dicha fundamentación resulta de todo punto errónea e improcedente, por cuanto el plazo de dos meses al que se hace

referencia en la citada Resolución no es de aplicación al caso que nos ocupa. En este sentido, la Sentencia de 1 de abril de 1996, del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, señala expresamente que *"en cuanto a la prescripción, baste señalar que, conforme a reiterada Jurisprudencia del Tribunal Supremo, SS. 11 de febrero de 1987, y de 27 de septiembre de 1993 y SS. 30 de octubre de 1991, y de 12 de enero de 1992, el plazo de prescripción genérico de dos meses, aplicable en todos aquellos casos en que la normativa no establezca plazo específico, no puede tener lugar cuando la norma administrativa establezca plazo distinto, habiendo declarado la citada Sentencia de 11 de febrero de 1987 que el art. 153 del Reglamento de Viviendas de Protección Oficial diferencia las restantes infracciones en él contenidas de las del apartado C).6, por lo que se debe aplicar a las primera el plazo de dos meses del Código Penal, en tanto que a esta última el fijado en dicho precepto de los cinco años contados a partir de la cédula de calificación definitiva de las viviendas"*.

A tenor de ello, resulta evidente que en el supuesto de la infracción contenida en el apartado C).6 del art. 153 del referido Reglamento debe aplicarse el plazo de los cinco años fijado en el mismo, y no el de los dos meses, el cual es de aplicación al resto de las infracciones contenidas en el citado art. 153.

En consecuencia, no puede estimarse producida la prescripción de la infracción cuando los defectos de construcción fueron denunciados en fecha 30 de julio de 1992, esto es, dentro del plazo de los cinco años siguientes a la Calificación Definitiva, 12 de febrero de 1988. Es evidente, por tanto, que no se había cumplido el plazo de cinco años cuando se denunciaron los hechos, ni tampoco posteriormente.

2º.- Por otra parte, y a la vista de la documentación e información remitida a esta Institución, se ha podido constatar un funcionamiento irregular por parte de los Servicios de la Administración Pública actuantes en el presente asunto:

- Resulta sorprendente que desde el 30 de julio de 1992, fecha en que se da traslado de la denuncia al constructor para que en el plazo de diez días presente alegaciones o en el de quince días corrija las deficiencias, no se haya emitido el correspondiente Informe Técnico hasta el 2 de junio de 1993.

- A partir del 11 de julio de 1993, fecha en que por el Jefe del Servicio Territorial de Fomento se dirige escrito al constructor invitándole a realizar en un plazo de diez días las obras necesarias para corregir los defectos, dicho Servicio Territorial, según los datos obrantes en esta Institución, no realiza ninguna actuación hasta el 17 de junio de 1994, a raíz de un escrito presentado en esa misma fecha por parte de la Comunidad de Propietarios acerca de las deficiencias existentes, habiendo hecho caso omiso a otro escrito presentado por dicha Comunidad en fecha 10 de febrero de 1994.

- Y a partir del 17 de junio de 1994, y según consta en el expediente y en el informe remitidos a esta Institución, no se realiza actividad alguna por parte de la Administración, por lo que, en fecha 22 de febrero y 20 de abril de 1996, el promovente de la queja presenta dos escritos en el Servicio Territorial; procediéndose a dictar el 17 de septiembre de 1996 propuesta de Resolución en la que se propone el archivo del expediente por prescripción de la infracción.

A la vista de lo expuesto, esta Institución no puede pasar por alto una situación como la descrita, en la que se evidencia una quiebra total del principio de eficacia proclamado en el art.103 de la Constitución Española.

Como ha declarado el Tribunal Constitucional, es preciso señalar que "la plenitud del sometimiento de la actuación administrativa a la ley y al Derecho (art.103 CE), así como de la función jurisdiccional de control de dicha actuación (art.106 CE), y la efectividad que se predica del derecho a la tutela judicial (art.24 CE), impide que puedan existir comportamientos de la Administración pública -positivos o negativos- inmunes al control judicial.

Por tanto, en modo alguno es admisible que el comportamiento inactivo de la Administración Pública pueda afectar a los derechos e intereses de los ciudadanos, convirtiendo en ilusoria la reparación del daño causado.

En este sentido, es de destacar que actuaciones como la presente encuentran su respuesta en los principios y el procedimiento para la exigencia de Responsabilidad Patrimonial a la Administración, regulado básicamente por los arts. 139 a 144 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, y por el contenido del Reglamento de los procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de responsabilidad patrimonial, aprobado por el Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo, a fin de que el funcionamiento anormal de la Administración, con resultado lesivo para los ciudadanos, no quede impune.

No obstante, tal y como se señala en la Resolución de 19 de mayo de 1997 de la Dirección General de Arquitectura y Vivienda, esa Administración puede, conforme a lo dispuesto en el art. 111 del mencionado Reglamento de Viviendas de Protección Oficial, Decreto 2114/1968, de 24 de julio, obligar a los infractores a realizar las obras de reparación de aquellos defectos de construcción que se hubiesen

manifestado dentro del ya citado plazo de cinco años, y ello sin perjuicio de la imposición de la sanción procedente.

En consecuencia, en virtud de cuanto antecede y de conformidad con el art.19 de la Ley 2/1994, de 9 de marzo, reguladora del Procurador del Común, se resolvió efectuar la siguiente Recomendación Formal:

"Que se impartan las instrucciones necesarias para que, una vez se retrotraiga el expediente hasta el momento anterior al del dictado de la Resolución de 16 de octubre de 1996, se proceda, previos los trámites pertinentes, a dictar Resolución en la que:

- Teniendo en cuenta que el plazo de prescripción de la infracción contemplada en el art. 153.C).6 del Reglamento de Viviendas de Protección Oficial es de cinco años a partir de la calificación definitiva de la Vivienda, se resuelva sobre la sanción procedente en relación con la infracción tipificada en el citado precepto.

- Y, con independencia de la resolución sancionadora que proceda, se obligue al promotor a ejecutar las obras de reparación necesarias de los defectos de construcción de unas viviendas de la Virgen del Camino (León), que se hubiesen manifestado dentro del plazo de cinco años a partir de la calificación definitiva de las mismas".

La Administración, con fecha 26 de septiembre de 1997, manifiesta una postura contraria al primer extremo de la recomendación, referente a la prescripción de la infracción; y por otra parte, manifiesta un criterio conforme con la segunda consideración, relativa a que, con independencia de la resolución sancionadora, cabe obligar al promotor a ejecutar las obras de reparación necesarias de los

defectos de construcción que se hubieran manifestado dentro del plazo de cinco años a partir de la calificación definitiva.

Sin embargo, en el informe se pone en conocimiento de esta Institución, que conforme a la visita de inspección efectuada en fecha 17 de julio de 1997, a juicio del técnico del Servicio Territorial, las deficiencias señaladas por el interesado no se enmarcan dentro de los vicios susceptibles de ser denunciado de acuerdo con la normativa de viviendas de protección oficial.

En consecuencia, se remite escrito a dicho organismo en el que se indica que en el Informe Anual a las Cortes de Castilla y León se hará constar la Recomendación Formal efectuada y la postura de esa Administración en relación con la misma.

Igualmente, comunicamos al promovente la postura de la Administración y el cierre del expediente, y al mismo tiempo le informamos que si lo consideraba conveniente, acudiera a la vía judicial, conforme lo dispuesto en el art. 1591 del Código Civil.

Subvención de alquileres

Expediente **Q/1177/97**. La compareciente manifiesta en esta Institución que no le ha sido concedida la ayuda para alquiler de vivienda a pesar de la necesidad económica grave que padece.

Se admite la queja a trámite y se solicita informe a la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en León.

Con fecha 8 de agosto tiene entrada en esta Institución la información solicitada. Del informe y de las Órdenes de la Consejería de Fomento de 17 de enero de 1997, pudimos constatar que no ha habido actuación irregular por parte de la Administración.

Examinado el expediente comprobamos que la solicitante acredita unos ingresos correspondientes al ejercicio del año 95 de 480.000.-ptas., y que el importe mensual por el alquiler de la vivienda asciende a 40.000.-ptas, siendo el precio anual del alquiler 480.000.-ptas, y el art. 2º b) de la Orden de 17 de enero de 1997 de la Consejería de Fomento establece que el precio anual del arrendamiento de la vivienda sea igual o superior al 20% de la base imponible de la unidad familiar o unidad arrendataria y no alcance el 50% de la misma. Habiéndose constatado que se incumplía el requisito establecido, ya que el importe anual del arrendamiento de la vivienda alquilada supera el 50% de los ingresos percibidos en el ejercicio 1995.

ÁREA C

ÁREA C

ACTIVIDADES CLASIFICADAS Y MEDIO AMBIENTE

Expedientes Área	217
Expedientes remitidos a otros Defensores	7
Expedientes admitidos	169
Expedientes rechazados	39

La preocupación por el medio ambiente, verdadero patrimonio de la humanidad, ha tenido un claro reflejo en el número de quejas planteadas en esta Institución durante el año 1997.

El medio ambiente se encuentra recogido en el art. 45 de nuestra Constitución de 1978 como un auténtico derecho de los ciudadanos. No es un derecho fundamental, en sentido estricto, en cuanto no pertenece al grupo selecto de los enumerados en la sección primera del capítulo segundo, los cuales tienen reconocido a su favor el recurso de amparo constitucional. Como principio rector necesita la intermediación del legislador, intermediación que se ha producido ya de forma muy abundante tanto a nivel estatal como autonómico.

Debe advertirse, no obstante, que lo mismo que a todos se garantiza un derecho, se establece también a todos el deber de conservarlo. De este modo es imprescindible que exista un verdadero sentido de responsabilidad no sólo por parte de los poderes públicos, sino también de los propios ciudadanos.

La Constitución impone las siguientes obligaciones a los poderes públicos: por un lado, se debe velar por la utilización racional de los recursos naturales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de vida. Por otro, existe un claro deber de defender y restaurar el medio ambiente, apoyándose en la indispensable solidaridad colectiva.

Admitida la responsabilización de los poderes públicos para la tutela y promoción del medio ambiente, conviene reflexionar, aunque sea muy someramente, acerca de cuales son esos poderes públicos. Hablar de poderes públicos, en general, da idea desde el primer momento de una nota de pluralismo y de una llamada diversificada a las responsabilidades, responsabilidades que han quedado culminadas con la aprobación del art. 325 del Código Penal de 1995, que ha introducido el denominado delito ecológico. Corresponde así, a los tres poderes, velar por un efectivo cumplimiento del mandato constitucional: legislativo, ejecutivo y judicial. En este sentido se hace un especial llamamiento a jueces y fiscales, a quienes corresponde determinar las responsabilidades derivadas de este nuevo tipo delictivo.

Debe tenerse en cuenta, así mismo, el carácter diverso del medio ambiente, que se refleja, entre otros aspectos, en el reparto competencial que sobre esta materia existe entre las distintas Administraciones Públicas. La atribución a diferentes entes territoriales de las competencias en materia de medio ambiente hace que converjan actuaciones diversas del Estado, de las Comunidades Autónomas y de las Entidades Locales sobre un mismo espacio, a las que debe sumarse la profusión normativa existente en materia medioambiental. A ello hay que añadir la competencia genérica que en materia de protección del medio ambiente tienen asignada los Municipios por la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local, lo que se traduce no sólo en medidas de intervención en la esfera jurídica de los

particulares sino en la producción de nuevas normas a través de su competencia para elaborar Ordenanzas.

Es obvio que los Ayuntamientos se ven empujados de una forma progresiva a librar batallas cotidianas en materia medioambiental y en diversos frentes, tales como la inspección y control de las actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas, la contaminación de las aguas o la polución atmosférica; problemas cuya solución requiere medios, capacidad técnica y buena gestión de los recursos. Es de destacar, en este sentido, las enormes carencias con que se encuentran un buen número de Municipios de nuestra Comunidad, debido, en cierta medida, a la falta de instrumentos útiles, tanto en el orden jurídico como técnico.

El protagonismo de los Entes Locales con relación al medio ambiente viene particularmente potenciado por la inequívoca y trascendental significación que éste tiene para la persona y su desarrollo. Lógicamente, es en el ámbito local, en el nivel más próximo al ciudadano, donde mayor ha de ser la sensibilidad y el compromiso de los sujetos con responsabilidad en todo lo medioambiental, y de ahí que la Administración supervisada principalmente en las quejas referidas a esta materia sea la Administración Local.

Las anteriores reflexiones tratan de poner de manifiesto las graves dificultades que, para un buen número de Municipios, supone la asunción de estas competencias, así como la necesidad de que, por parte del Ejecutivo regional, se preste la correspondiente asistencia técnica y jurídica (no sólo a través de una política de subvenciones), a fin de dar un efectivo cumplimiento al mandato constitucional. Así, a la hora de elaborar normas, se debe previamente calcular si éstas van a resultar efectivamente aplicables, si se cuenta con los medios adecuados para hacerlas operativas.

A modo de ejemplo, el Decreto 3/1995, de 12 de enero, por el que se fijan las condiciones que deberán cumplir las actividades clasificadas por sus niveles sonoros y de vibraciones, establece la competencia de los Ayuntamientos para controlar las determinaciones preceptuadas en el mismo. Desde esta Institución, se solicitó información a todos de los Municipios de la Comunidad de más de 2.000 habitantes a fin de que nos informasen sobre los medios técnicos con que contaban al efecto. Solamente dos Ayuntamientos de Castilla y León (Salamanca y Medina del Campo) cuentan con el equipo técnico necesario para constatar el nivel de vibraciones de las actividades clasificadas ubicadas en sus términos municipales. De este modo, el ciudadano que tenga que probar que la actividad X genera unos niveles de vibraciones por encima de lo permitido legalmente, tendrá que contratar a una empresa privada a tal fin, o bien acudir a la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, Administración que cuenta con un solo equipo de este tipo. A modo de reflexión, es de señalar que en Castilla y León hay 2.247 municipios.

Centrándonos ya en las quejas presentadas en esta Institución durante el año 1997, debe destacarse que las denuncias en esta área son presentadas tanto por colectivos o asociaciones de vecinos, por particulares, afectados por las agresiones que, cada vez con mayor frecuencia, sufre nuestro entorno, tanto urbano como rural.

Los principales problemas planteados hacen referencia a las siguientes cuestiones:

- 1.- Agresiones acústicas
- 2.- Explotaciones ganaderas
- 3.- Tratamiento de residuos

4.- Restauración de los espacios afectados por explotaciones mineras.

Entre las quejas recibidas, destacan las referidas a las afecciones negativas causadas a los vecinos por ruidos, humos, olores, etc., que originan en sus viviendas el funcionamiento de actividades clasificadas como molestas, principalmente establecimientos de hostelería, como bares, *pubs*, discobares, cafeterías; aunque también se denuncian las molestias por ruidos de actividades como talleres de reparación de vehículos, gimnasios, supermercados, etc.

Las principales causas de las agresiones acústicas son, en opinión de esta Institución, las siguientes:

- Falta de insonorización de los establecimientos, bien por no haber exigido la Administración la presentación del correspondiente proyecto técnico, bien por incumplimiento de las medidas correctoras de aislamiento acústico recogidas como condición en la licencia de actividad.

- Funcionamiento de actividades sin ningún tipo de licencia, y, lo que es más grave, con una cierta permisibilidad por parte de las distintas Administraciones.

- En otras ocasiones, los titulares de este tipo de establecimientos tienen licencia para funcionar sin elementos electroacústicos, a pesar de lo cual, y a veces desde el primer momento, introducen éstos en los locales, sin haber efectuado obra de insonorización alguna, faltando contundencia por parte de la Administración a la hora de sancionar estas conductas.

- Aglomeración de establecimientos en determinadas zonas. En estos supuestos se denuncian los efectos sonoros aditivos que provoca

la saturación de este tipo de actividades en puntos localizados de un Municipio.

- Incumplimiento del régimen de horarios establecido para cada provincia. Debe tenerse en cuenta que, al residir la competencia sancionadora en estos casos en las Delegaciones Territoriales, y al no existir en Castilla y León una Policía Autonómica, las denuncias son tramitadas a través de la Policía Nacional o Local, lo que no siempre ha tenido resultados verdaderamente efectivos. Debe intensificarse, de este modo, la necesaria coordinación y colaboración entre Administraciones, tal y como hemos reflejado anteriormente.

- Inoperancia de la instalación de limitadores de potencia en los equipos de música. Según nos han manifestado los propios hosteleros, éstos son fácilmente manipulables. Por otro lado, en numerosas ocasiones, los titulares de las actividades en las que se ha precintado el equipo de música con este tipo de limitadores han procedido sin más a cambiar el propio equipo musical

- No es suficiente la imposición de una multa cuando se incumplen los límites sonoros. Debe obligarse a insonorizar, o bien, a la retirada de elementos electroacústicos.

- Deficiencias en las mediciones efectuadas por la Policía Local que imposibilitan con posterioridad la sanción.

Por otra parte, durante el año 1997 se han incrementado el número de denuncias relativas a explotaciones ganaderas, principalmente por los olores y falta de salubridad de las mismas. En relación con las explotaciones de ganado nos encontramos con dos problemas fundamentalmente. Muchos de nuestros pequeños Municipios son eminentemente ganaderos, y, por tanto, las explotaciones llevan en funcionamiento gran número de años. Los

Alcaldes muestran su preocupación por las repercusiones que, para la economía familiar de los habitantes, conllevaría el cierre de explotaciones que, aun sin contar con licencia de ningún tipo, llevan años funcionando.

A este respecto, hemos podido determinar que estas actividades se encuentran ubicadas en los núcleos urbanos de zonas rurales, y que la mayoría de ellas están en funcionamiento desde antes de la aprobación del RAMIP, sin que las mismas hayan sido legalizadas. En bastantes supuestos, estas actividades a raíz de la aprobación de los nuevos planeamientos, han sido declaradas fuera de ordenación. Por lo tanto, hay que prever que en la ejecución de los correspondientes planeamientos estas actividades están abocadas a su traslado fuera de las zonas de uso residencial. Conviene destacar, no obstante, la necesidad de establecer una normativa adicional que contemple no sólo las medidas sancionadoras, sino también medidas que fomenten tanto el traslado de estas actividades, como la ejecución de medidas correctoras en las mismas.

Un buen número de quejas recibidas sobre medio ambiente se refiere, así mismo, al tratamiento y eliminación de los residuos sólidos urbanos. Hoy en día, el tratamiento de los residuos constituye uno de los puntos clave del ordenamiento jurídico medioambiental. Ello se debe principalmente a la gran cantidad de residuos generados por la sociedad actual, especialmente en el mundo industrializado, cantidad muy superior a la que el ambiente puede absorber y eliminar por procedimientos naturales de degradación. Los residuos se han ido acumulando indiscriminadamente, proliferando gran cantidad de vertederos que, careciendo de un adecuado tratamiento, se han ubicado en lugares inapropiados: arroyos, laderas, suelos no aptos geológicamente, etc., con el consiguiente deterioro ambiental que esta

situación ha supuesto: contaminación de suelos y aguas, incendios, riesgos para la salud pública, impacto visual, etc.

La mayor parte de las quejas presentadas en esta materia se encuentran localizadas en la provincia de León. Ello se debe, principalmente, a la incertidumbre que existe sobre el emplazamiento de la futura Planta de Tratamiento de Residuos de León y su Alfoz.

Las quejas de particulares se centran, principalmente, en el desacuerdo de los ciudadanos en relación con la ubicación de este tipo de actividades. La falta de predisposición de muchos Municipios a aceptar en su término municipal las instalaciones necesarias está originando, entre otros factores, demoras excesivas en la puesta en marcha de las plantas de tratamiento, con el consiguiente funcionamiento de vertederos clandestinos y los evidentes perjuicios medioambientales que esta situación provoca. Por otro lado, en muchas ocasiones, estas situaciones son utilizadas por los grupos políticos con fines puramente partidistas, lo que en modo alguno ayuda a solucionar estos problemas.

La gestión de los residuos sanitarios ha sido también objeto de un buen número de quejas en esta Institución, tal y como queda reflejado en el presente informe (Q/2452/96, Q/2466/96, Q/925/97, entre otras).

En la Institución se ha denunciado, así mismo, la falta de restauración de los espacios afectados por explotaciones mineras a cielo abierto. Tal y como hemos señalado anteriormente, el art. 45 de la Constitución española establece entre los principios rectores de la política social y económica el deber 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 la vida, defender y restaurar el medio ambiente, apoyándose en la indispensable solidaridad colectiva".

La restauración de los espacios afectados por actividades mineras constituye, de este modo, 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 este precepto constitucional. 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.

Tal y como señala el Tribunal Constitucional en su sentencia 64/82, de 4 de noviembre, *"no puede considerarse como objetivo primordial y excluyente la explotación al máximo de los recursos naturales, el aumento de la producción a toda costa, sino que se ha de armonizar la "utilización racional" de esos recursos con la protección de la naturaleza, todo ello para el mejor desarrollo de la persona y para asegurar una mejor calidad de vida. Estas consideraciones son aplicables a las industrias extractivas como cualquier otro sector económico."*

Por último, la transposición al derecho español de la Directiva 90/313, de 7 de junio relativa a la libertad de acceso a la información en materia de medio ambiente, ha dado lugar también a un elevado número de expedientes. Debe tenerse en cuenta, en este sentido, que la Ley 38/1995, de 12 de diciembre, establece en su art. 1 que todas las personas, físicas o jurídicas, nacionales de uno de los Estados que integran el espacio económico europeo o que tengan su domicilio en uno de ellos tienen derecho a acceder a la información ambiental que está en poder de las Administraciones Públicas competentes, sin obligación de acreditar interés determinado. Por parte de algunas Administraciones hemos detectado cierta reticencia a facilitar esta información a los ciudadanos, amparándose en la interpretación más

limitada de la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones y el Procedimiento Administrativo Común.

Por último quiero señalar aquellos Ayuntamientos que no contestan con regularidad a esta Institución, en esta materia: El Tiemblo (Ávila), Pancorbo (Burgos), Pola de Gordón (León), Reoyo (León), San Leonardo de Yagüe (Soria), Castronuño (Valladolid).

ACTIVIDADES CLASIFICADAS

Actividades Molestas

Actividades molestas por ruidos en locales de ocio

En el expediente **Q/37/96** el presentador de la queja denunciaba las graves molestias que el funcionamiento de un *pub* ubicado de Ávila le venía ocasionando como consecuencia de la falta absoluta de insonorización del establecimiento.

Una vez examinado el expediente remitido por el Ayuntamiento tras un recordatorio de la primera solicitud, comprobamos que el establecimiento contaba con las preceptivas licencias que para este tipo de actividades se exigen legalmente.

No obstante, y a fin de constatar la realidad de los hechos denunciados en la queja, se sugirió al Ayuntamiento de Ávila que los servicios técnicos municipales girasen visita de inspección en el local a fin de comprobar que el mismo se ajustaba a las determinaciones establecidas en el Decreto 3/1995, de 12 de enero, por el que se establecen las condiciones que deberán cumplir las actividades clasificadas por sus niveles sonoros y de vibraciones.

Se señaló, en este sentido, que *"las licencias relativas a actividades clasificadas constituyen un supuesto típico de autorización de funcionamiento, en cuanto que hacen posible el desarrollo de una actividad en el tiempo y generan una relación permanente con la Administración, que en todo momento puede acordar lo preciso para que la actividad se ajuste a las exigencias del interés público a través de una continuada **función de policía** que no se agota con el otorgamiento de la licencia, sino que permite acordar el establecimiento de medidas correctoras y la revisión de éstas cuando se revelen ineficaces"* (STS de 19-1-96).

Ante la falta de respuesta por parte de la Administración sobre la aceptación o rechazo de la sugerencia efectuada, ésta fue solicitada por esta Institución el 18 de septiembre de 1997, sin haberse recibido hasta el momento.

Una comunidad de propietarios de Arenas de San Pedro (Ávila) se dirigió a esta Institución en el expediente **Q/863/97**, denunciando las graves molestias que padecían por los ruidos y vibraciones producidos por un bar de esa localidad

Tras solicitar la correspondiente información al Ayuntamiento de Arenas de San Pedro, solicitud que tuvimos que reiterar ante la falta de respuesta por parte de esa Administración, finalmente recibimos un escrito del Ayuntamiento en el que nos comunican que esa Administración ha iniciado expediente sancionador contra el titular de la actividad objeto de la queja, como consecuencia del incumplimiento del Decreto 3/1995, de 12 de enero, así como por la venta de bebidas alcohólicas a menores de edad y desobediencia a la autoridad. Nos informan, así mismo, que la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León de Ávila ha iniciado también expediente sancionador contra el establecimiento por infracción del horario de cierre. Estos

hechos fueron puestos en conocimiento de los presentadores de la queja.

En el expediente **Q/1544/97**, una comunidad de vecinos de la localidad abulense de Las Navas del Marqués denunciaba las molestias que el funcionamiento de una discoteca ubicada en esa localidad les venía ocasionando prácticamente desde el mismo momento de su apertura, hechos que ya conocía esta Institución y que habían dado lugar a la apertura de expediente de queja.

Los comparecientes aportaban, en este sentido, un acta de medición del nivel de ruidos efectuada por la Policía Local con fecha 9 de noviembre de 1997, acta en la que se reflejaban unos niveles de transmisión de hasta 40 dB(A) durante el horario nocturno.

Admitida la queja a trámite, solicitamos al Ayuntamiento que nos informase si, como consecuencia de estos hechos, había sido iniciado expediente sancionador contra el titular del establecimiento.

Se recibió informe del Ayuntamiento en el que nos comunicaba los siguientes hechos:

El Ayuntamiento ha decretado como medida cautelar la clausura de la actividad objeto del escrito de queja.

Así mismo, y como consecuencia de las actas de medición del nivel de ruidos efectuadas por la Policía Local con fechas, entre otras, de 9 de noviembre de 1997, actas en las que se constata la comisión de dos infracciones muy graves, expresamente tipificadas en el art. 28.2 e) de la Ley 5/1993, de 21 de octubre, de actividades clasificadas en Castilla y León, infracciones cuya sanción corresponde al Consejero de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio (art. 32 de la Ley 5/1993, así como art. 3.1 del Decreto

268/1995, de 28 de diciembre), por parte del Ayuntamiento se ha dado traslado del expediente a la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León a fin de que se incoen los correspondientes expedientes sancionadores (en aplicación del art. 10.2 del Decreto 268/95) contra el titular de la actividad.

Posteriormente, la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León de Avila nos comunicó el inicio expediente sancionador contra el titular de la discoteca como consecuencia del incumplimiento de las medidas correctoras impuestas en su día.

Una vez puestos estos hechos en conocimiento de los presentadores de la queja, éstos nos manifestaron con posterioridad su agradecimiento por las actuaciones efectuadas por esta Institución.

En la queja **Q/15/96** el compareciente denunciaba los perjuicios que, para él y su familia, estaba suponiendo el funcionamiento irregular de una discoteca de Burgos.

Del estudio del expediente remitido por el Ayuntamiento, se desprendía que en el año 1996 esa Administración había requerido al titular de la actividad a fin de que redujese en 3 dBA el nivel sonoro musical del establecimiento

A fin de constatar que esta medida había sido ejecutada por el interesado, nos dirigimos nuevamente al Ayuntamiento solicitando que nos informase si, por parte del personal técnico de esa Administración, se había efectuado visita de inspección para comprobar estos hechos.

Tras reiterar la solicitud de este informe, finalmente recibimos escrito del Ayuntamiento comunicándonos que, tras haberse efectuado las mediciones pertinentes, se comprobó un nivel de transmisión de 31 dBA, por lo que se iba a requerir nuevamente al titular de la actividad

la adopción de nuevas medidas correctoras, a fin de que la transmisión no superase los 27 dBA, hechos que se pusieron en conocimiento del presentador de la queja.

En la queja **Q/23/96** el compareciente manifestaba los graves perjuicios que le venía ocasionando el alto nivel de transmisión sonora de un Disco Bar ubicado en la planta baja del mismo edificio en el que tenía su residencia en Burgos.

Tras solicitar el expediente relativo a la actividad denunciada al Ayuntamiento de Burgos, éste nos remitió únicamente copia de las denuncias que habían sido presentadas en esa Administración, por lo que nuevamente requerimos la información solicitada, requerimiento que tuvimos que reiterar ante la falta de respuesta por parte de la Administración.

Finalmente, el 20 de mayo de 1997 recibimos un informe del Ayuntamiento de Burgos en el que nos comuniba que el titular de la actividad había instalado un limitador homologado en los equipos musicales del establecimiento, habiéndose adoptado las medidas adecuadas para su funcionamiento (tarado y precintado del mismo). Se había procedido, así mismo, a la anulación de los altavoces ubicados en las entreplantas.

Por otro lado, nos informan que, por parte de los servicios técnicos de esa Administración, se llevaría a cabo un seguimiento de la actividad, para comprobar la efectividad de las anteriores medidas, razones por las que esta Institución procedió al archivo del expediente.

Una Comunidad de Vecinos denunció en la queja **Q/25/96** las agresiones acústicas que venían soportando como consecuencia del funcionamiento de un Disco Bar sito en una plaza de Burgos.

Tras las diversas gestiones efectuadas por esta Institución, con fecha 9 de mayo de 1997 se sugirió al Ayuntamiento la conveniencia de que, por parte del personal técnico de esa Administración, se efectuase visita de inspección en el establecimiento, en orden a comprobar el cumplimiento de las prescripciones establecidas en el Decreto 3/1995, de 12 de enero, en el que se establecen las condiciones que deberán cumplir las actividades clasificadas por sus niveles sonoros y de vibraciones, así como de la Ordenanza Municipal de Ruidos y Vibraciones.

Con posterioridad, el Ayuntamiento de Burgos nos comunica que el problema de la transmisión sonora ha quedado resuelto como consecuencia de la ejecución de nuevas medidas correctoras en el establecimiento.

Al no aportarse a tal efecto ninguna documentación que acreditase estos extremos, nuevamente nos dirigimos al Ayuntamiento de Burgos solicitando información sobre las medidas concretas ejecutadas, así como la copia del acta de comprobación de las instalaciones que con posterioridad debería haberse efectuado por el personal técnico de esa Administración, con el fin de comprobar la efectividad de las medidas.

Tras reiterar esta solicitud, el 1 de octubre recibimos un escrito del Ayuntamiento, en el que nos comunican que el expediente ha sido remitido a la Sección de Ingeniería Industrial para ser informado con arreglo a la Ordenanza Municipal de Medio Ambiente sobre emisión y recepción de ruidos y vibraciones.

Al no dar este escrito respuesta a las cuestiones planteadas por esta Institución, nuevamente reiteramos la solicitud efectuada al Ayuntamiento.

Finalmente, el 27 de octubre de 1997 recibimos copia de un informe realizado en el año 1995 por una empresa privada, a petición del titular de la actividad, en el que se dejaba constancia de la instalación de un limitador ECUDAP MOD. EQD.-100, y de un acta levantada por parte del Jefe de la Sección de Ingeniería Industrial de esa Administración el 10 de octubre de 1995, relativa al tarado y precintado del limitador, y la obligación del titular de la actividad de funcionar con las puertas cerradas.

A la vista de estos informes, y considerando los mismos totalmente insuficientes a fin de asegurar que la actividad se ajustara a los límites sonoros establecidos legalmente, dado el tiempo transcurrido desde entonces (más de dos años), así como la interposición de la queja con posterioridad al año 1995, nuevamente nos dirigimos al Ayuntamiento señalando que 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 el control sobre las mismas se ejerza no sólo en la fase previa al inicio de la actividad, sino también una vez iniciada ésta, en cualquier momento posterior.

Se señala 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 revelen ineficaces"* (STS de 19-1-96).

Por las razones expuestas anteriormente, se efectuó la siguiente Sugerencia Formal:

"Que por parte del personal técnico de esa Administración, se gire visita de inspección en el establecimiento mencionado, en aras, en último término, de comprobar el cumplimiento en el momento actual de las prescripciones establecidas tanto 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, como en la Ordenanza Municipal de Ruidos y Vibraciones vigente en ese término municipal".

Hasta el momento actual no hemos recibido respuesta alguna por parte de la Administración.

Un ciudadano de Burgos nos exponía, en el expediente **Q/111/96**, los graves perjuicios que la falta de insonorización de un bar ubicado en esa localidad le venía ocasionando.

A fin de constatar el nivel de transmisión sonora del establecimiento, esta Institución sugirió al Ayuntamiento la conveniencia de que, por parte del personal técnico de esa Administración fuese girada visita de inspección a la actividad objeto del escrito de queja.

Con posterioridad, recibimos un escrito del Ayuntamiento en el que nos solicitan que identifiquemos al presentador de la queja, haciendo constar, así mismo, los resultados de las mediciones efectuadas por parte de esa Administración en la actividad, en las que se reflejaban unos resultados superiores a los límites establecidos legalmente.

A la vista de este escrito, esta Institución se dirigió nuevamente al Ayuntamiento a fin de efectuar las siguientes consideraciones:

*En primer lugar, escapa a esta Institución el significado de la expresión "si la oficina del Procurador del Común no indica quién es el denunciante no se puede verificar nada", pues, según consta expresamente en el informe remitido por V.I., el 14 de junio de 1997 la Sección de Ingeniería Industrial de esa Administración giró visita de inspección en la vivienda colindante con la actividad en cuestión, arrojándose un nivel de transmisión en el interior de la misma de **35 dBA**, lo que a todas luces supone un claro incumplimiento de los niveles establecidos en el art. 9 c) de la Ordenanza Municipal de Ruidos y Vibraciones; así mismo este resultado podría suponer un incumplimiento de los niveles sonoros establecidos en el Decreto 3/95, de 2 de enero, aunque para conocer este aspecto tendríamos que saber la pieza de la vivienda en la que las mediciones fueron efectuadas, condición esencial que, le recuerdo, deben constar en las actas de medición que efectúen los técnicos de ese Ayuntamiento.*

Por otro lado, del informe se desprende que la actividad se encontraba en funcionamiento con la puerta abierta, lo que supone, así mismo, un incumplimiento del art. 35 de la mencionada Ordenanza.

Por las razones expuestas anteriormente, esta Institución efectuó la siguiente Recomendación Formal:

Que por parte de esa Administración se inicie expediente sancionador contra el titular del Pub XXX, como consecuencia del incumplimiento de las prescripciones establecidas en la Ordenanza Municipal de Ruidos y Vibraciones. Así mismo, sería conveniente que se requiriese al titular de la actividad la ejecución de nuevas medidas

correctoras en orden a proceder a la insonorización del establecimiento.

Así mismo informamos al Ayuntamiento que el art. 12.5 de la Ley 2/1994, de 9 de marzo, reguladora de la Institución, establece expresamente la obligatoriedad de mantener en secreto el nombre de las personas que formulen las quejas.

Hasta la fecha de cierre del presente informe no hemos recibido respuesta alguna por parte del Ayuntamiento.

En el expediente **Q/2025/97**, una asociación de vecinos de la localidad burgalesa de Aranda de Duero solicitan una mayor inspección de los horarios de cierre de bares y *pubs* en esa localidad, poniendo de manifiesto, así mismo, su temor a que el mismo fuese ampliado, tal y como había aparecido en algunos medios de comunicación social de la provincia de Burgos.

Tras admitir la queja a trámite, se solicitó información a la Delegación Territorial de Burgos, Administración que nos comunicó los siguientes hechos:

La Delegación Territorial viene autorizando exclusivamente la ampliación del horario de cierre de los establecimientos públicos de la provincia de Burgos en una hora más durante las siguientes fechas: períodos de verano (1 de julio a 30 de septiembre), carnavales (7 a 12 de febrero), Semana Santa (según fechas), Navidad (20 de diciembre a 6 de enero) y ferias de San Pedro y San Pablo (25 de junio al 6 de julio).

Así mismo, nos indican que, para esa Administración, es objetivo prioritario el lograr una mayor coordinación y eficacia entre las Administraciones regional, local e incluso estatal en el control de

aquellos establecimientos públicos que por diversas razones están dando lugar a quejas de los ciudadanos. A tal efecto fue convocada una primera reunión en la que se acordó constituir una Mesa de Trabajo en la que estarían presentes, además de la Delegación Territorial, la Subdelegación del Gobierno en Burgos, los Ayuntamientos de Burgos, Aranda de Duero y Miranda de Ebro, Jefes de la Policía Local de las tres localidades, Jefe de la Policía Nacional y Guardia Civil. En esta Mesa, reunida regularmente desde su constitución el pasado 13 de junio de 1997, se han ido perfilando actuaciones conjuntas en materia de ruidos, venta de bebidas alcohólicas a menores, incumplimiento de horarios de cierre y otras cuestiones de orden público, acordándose finalmente la constitución de una Comisión Mixta de Trabajo compuesta por las instituciones relacionadas que concretará actuaciones a seguir en los establecimientos que por uso inadecuado de su autorización, deficiencias o actividades ilegales, etc., están causando problemas.

Por último nos informan que, durante el año 1996, fueron iniciados 56 expedientes sancionadores en la localidad de Aranda de Duero como consecuencia del incumplimiento del horario de cierre. En el año 1997 se iniciaron un total de 25 expedientes.

Estos hechos se pusieron en conocimiento de los presentadores de la queja.

Expediente **Q/2146/97**. En el escrito de queja se hace referencia al problema generado por las constantes molestias que los comparecientes vienen sufriendo desde hace más de diez años como consecuencia del alto nivel de ruidos y vibraciones procedentes de un bar, sito en la localidad burgalesa de Aranda de Duero, a pesar los numerosos Decretos dictados por el Ayuntamiento, Decretos en los que se requiere al titular de la actividad la ejecución de una serie de

medidas correctoras a fin de proceder a la insonorización del establecimiento, y que, según manifestaciones de los comparecientes, han sido totalmente incumplidos por el interesado sin que, por parte del Ayuntamiento, haya sido adoptada medida alguna al respecto.

Tras admitir la queja a trámite y solicitar en dos ocasiones información al Ayuntamiento de Aranda de Duero, finalmente esa Administración nos comunica que el establecimiento ha sido cerrado el 1 de marzo de 1997, al haberse tramitado contra el mismo expediente sancionador por la Junta de Castilla y León, como consecuencia del incumplimiento de la Orden de suspensión de la actividad, acordada por la Comisión de Gobierno del Ayuntamiento el día 21 de septiembre de 1997, hasta que por parte del titular de la actividad sean adoptadas las medidas correctoras necesarias a fin de evitar molestias a los vecinos colindantes.

Por las razones expuestas anteriormente, se procedió al archivo del expediente.

Expediente Q/1008/96.- Se trata de una queja presentada por las molestias que causan los ruidos procedentes de una discoteca ubicada en la localidad burgalesa de Medina de Pomar.

Tras examinar la información remitida por el Ayuntamiento, el 2 de junio de 1997 sugerimos la conveniencia de que por parte del personal técnico de esa Administración fuese girada visita de inspección a la actividad objeto de la queja, a fin de comprobar el cumplimiento de las prescripciones establecidas en el Decreto 3/1995, de 12 de enero.

La sugerencia fue aceptada por el Ayuntamiento. Las mediciones constataron que el nivel de ruidos transmitidos era superior a los límites establecidos legalmente, razones por las que, por parte del

titular de la actividad, se ejecutaron nuevas medidas correctoras en el establecimiento.

Posteriormente el arquitecto técnico municipal giró visita de inspección en el establecimiento, visita en la que se constató que, tras las obras de insonorización, el nivel de transmisión sonora se ajustaba a los límites establecidos legalmente.

Expediente **Q/1264/96** Esta queja fue presentada como consecuencia de los ruidos procedentes de un café bar, sito en la localidad burgalesa de Miranda de Ebro. Durante la tramitación del expediente, los comparecientes aportaron un acta de medición del nivel de ruidos realizada por la Policía Local el 4 de mayo de 1997, y en la que se reflejaban unos resultados de hasta 40 decibelios (pieza del inmueble: habitación) a la 1,05 horas.

A fin de conocer si por parte del Ayuntamiento había sido adoptada alguna medida al respecto, mediante escrito de fecha 2 de junio de 1997 solicitamos información sobre las actuaciones efectuadas como consecuencia de estos hechos, que eran constitutivos de una infracción grave, expresamente tipificada en el art. 24.2 del Decreto 3/1995, de 12 de enero, indicando, así mismo, si en aplicación del art. 30.1 del mencionado Decreto, se había procedido al precintado inmediato de la instalación, al haberse superado en 10 dB(A) los límites de niveles sonoros para el periodo nocturno.

Con posterioridad, el Ayuntamiento solamente nos comunica que por parte de esa Administración se había otorgado al titular de la actividad trámite de audiencia por término de 10 días para alegar y presentar los documentos y justificaciones que estimase pertinentes, antes de redactar propuesta de resolución en el expediente sancionador que a tal efecto había sido incoado.

Considerando esta Institución que la imposición de una sanción económica no solventaba en modo alguno el problema expuesto en el escrito de queja, nuevamente nos dirigimos al Ayuntamiento recomendando que, independientemente de la sanción económica que, en su caso, fuera impuesta, esa Administración requiriese al titular de la actividad la corrección de las deficiencias existentes en local, así como la ejecución de las medidas correctoras necesarias para que el aislamiento acústico del establecimiento se adecuase a los límites sonoros establecidos legalmente.

Finalmente el Ayuntamiento nos comunica que, mediante Decreto de la Alcaldía de fecha 8 de agosto de 1997, se ordena al titular de la actividad la clausura del equipo de música del establecimiento de forma inmediata, hasta tanto se procediera a la instalación de un limitador no manipulable y fuera verificada su eficacia por los Servicios Técnicos Municipales, advirtiéndole que, en caso contrario, sería ejecutada de forma subsidiaria por funcionarios municipales, hechos que fueron puestos en conocimiento del presentador de la queja.

Expediente Q/1648/97. Se trata de una queja presentada como consecuencia del "acoso y persecución" que, según los comparecientes, están teniendo los hosteleros de la localidad de Miranda de Ebro por parte del Ayuntamiento en el tema de los ruidos la comprobación de los niveles de ruidos procedentes de sus establecimientos.

Una vez examinada la documentación aportada por los interesados, y al no haber detectado irregularidad alguna en la actuación del Ayuntamiento, se procedió al archivo del expediente. No obstante, y por si pudiera resultar de interés a los comparecientes, esta Institución les informó de los siguientes hechos:

Según se establece expresamente tanto en la Ley 5/1993, de 21 de octubre, de actividades clasificadas de Castilla y León, como en el Decreto 3/1995, de 21 de enero, por el que se establecen las condiciones que deberán cumplir las actividades clasificadas por sus niveles sonoros y de vibraciones, corresponde al Ayuntamiento, en el ámbito de su Municipio, ejercer, de oficio o a instancia de parte, el control de las determinaciones establecidas legalmente para este tipo de actividades, 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.

El personal oficialmente designado para realizar estas labores de verificación e inspección gozará en el ejercicio de su funciones de la consideración de Agente de la autoridad, estando facultado para acceder, previa identificación y sin previo aviso, a las instalaciones donde se desarrollen las actividades sujetas a la Ley.

En este sentido, los titulares de actividades clasificadas deben prestar la colaboración necesaria a los Inspectores, a fin de permitirle realizar cualesquiera exámenes, controles, tomas de muestras y recogida de la información necesaria para el cumplimiento de su misión.

La queja **Q/50/96** fue presentada por una Asociación de Vecinos de León, como consecuencia de las constantes agresiones a que se encuentran sometidos los vecinos de la calle Fernández Cadórniga de León, y que se traduce en una situación continua de inseguridad para las personas y bienes. Según los presentadores de la queja, esta situación es más palpable los fines de semana, con roturas de lunas de establecimientos, espejos retrovisores de automóviles, ruedas rajadas, desperfectos incluso en edificios (pintadas y cerraduras

rotas), como en mobiliario urbano (papeleras, contenedores, señales de tráfico, etc.). Así mismo se denuncia la falta de respeto a la peatonalización de la calle La Rúa por parte de los conductores nocturnos.

Tras admitir la queja a trámite, el Ayuntamiento de León nos informa de los siguientes hechos:

Durante los fines de semana, la Policía Local mantiene un dispositivo especial para garantizar la seguridad de los ciudadanos en todo el Casco Histórico de la Ciudad, especialmente en las zonas de concentración de jóvenes.

La calle Fernández Cadórniga es utilizada como vía de entrada y salida de los jóvenes a la zona del Barrio Húmedo desde la zona de copas de la calle Lancia, por lo que, en coordinación con el Cuerpo Nacional de Policía, la Policía Local mantiene un servicio de vigilancia específico en la Plaza de las Concepcionistas al objeto de prevenir acciones incívicas como las que se señalan en su escrito de queja.

Durante el año 1997 el Servicio de Grúa Municipal ha retirado de la calle La Rúa 91 vehículos por estacionar indebidamente en ella, incumpliendo las normas de peatonalización existentes. Aunque se ha intentado recabar el número exacto de sanciones en dicha calle, no ha sido posible, presumiendo, en todo caso, que se han impuesto más de 400 denuncias por utilización indebida de dicha vía.

En todo caso en breve entrará en funcionamiento el sistema de bolardos, con tarjeta magnética para las personas que tengan derecho de acceso a la zona, que con la vigilancia de la Policía Local,

debe resultar definitivo para garantizar la peatonalización de la misma.

Con posterioridad, los presentadores de la queja se han vuelto a poner en contacto con nosotros a fin de informarnos que, si bien se incrementó la vigilancia policial durante un tiempo, la situación ha vuelto a ser la misma, razones por las que esta Institución abrirá un nuevo expediente al respecto, lo que viene a demostrar, una vez más, que este tipo de quejas requiere una vigilancia constante por parte del Procurador del Común.

Expediente Q/424/97.- Esta queja fue presentada, así mismo, por una Asociación de vecinos de León. En la misma se denuncian los siguientes hechos:

Como consecuencia del acta de medición de ruidos efectuada por la Policía Local en una discoteca, acta en la que se constata un nivel de transmisión en el interior de las viviendas colindantes de 45,6 decibelios y de 61,3 decibelios en el exterior de la actividad, durante el horario nocturno, el Ayuntamiento de León acordó mediante Decreto la suspensión temporal de la actividad musical del establecimiento, en aplicación de lo dispuesto en el art. 30 del Decreto 3/1995, de 12 de enero, así como la incoación de expediente sancionador contra el titular de la actividad.

No había transcurrido ni un mes desde que los vecinos habían comenzado a disfrutar de su legítimo derecho al descanso, cuando el Ayuntamiento de León autoriza nuevamente el uso de la instalación musical del local, al haberse presentado en esa Administración un certificado, por parte de una empresa, en el que se acredita la instalación del limitador de sonido exigido por el art. 15 de la Ordenanza Municipal de Ruidos en la actividad.

A la vista de estos hechos, esta Institución solicitó al Ayuntamiento información sobre los siguientes extremos:

- Si, por parte del personal técnico de esa Administración, se había constatado que con la instalación del limitador quedaban solventados los problemas de transmisión ocasionados por la actividad, adjuntando, en su caso, copia del informe emitido en este sentido.

- Así mismo solicitamos información sobre el estado en el que se encontraba el expediente sancionador iniciado contra el titular de la actividad como consecuencia de las actas a las que anteriormente se ha hecho referencia.

A fecha de cierre del presente informe no hemos recibido respuesta alguna por parte de la Administración. Mientras tanto, y según manifestaciones de los comparecientes, los vecinos colindantes con la actividad siguen soportando las molestias derivadas de la insuficiente insonorización del establecimiento.

En el expediente **Q/2484/96**, se denuncian una serie de irregularidades en relación con una discoteca de León, siendo las principales las siguientes:

- Falta de insonorización del local

- Existencia de una única salida de emergencia en la actividad que va a dar a los garajes del inmueble en el que el local se encuentra ubicado, es decir, sin acceso directo a la vía pública, lo que, a todas luces, supone un grave peligro en caso de emergencia.

Tras solicitar información al Ayuntamiento, solicitud que tuvimos que reiterar en dos ocasiones, recibimos un escrito en el que nos comunican que, como consecuencia de nuestra petición de información, se ha girado visita de inspección a la actividad en la que

se constata que ésta se ajusta a las condiciones iniciales de la licencia, existiendo las mismas salidas de evacuación, y habiéndose comprobado el correcto funcionamiento de las mismas.

Al considerar esta Institución que el hecho de que la actividad se ajustase a las condiciones estipuladas en la licencia otorgada en el año 1983 no exoneraba al titular de la actividad de ajustar la misma a las condiciones establecidas con posterioridad en el Decreto 3/1995, de 12 de enero, sugerimos al Ayuntamiento que, por parte del personal técnico de esa Administración fuese girada visita de inspección a fin comprobar el nivel de transmisión de la actividad en el momento actual.

Así mismo, se solicitó información sobre el grado de cumplimiento de la sugerencia efectuada en su día por parte del personal técnico del Ayuntamiento, relativa a la conveniencia de dotar a la puerta de emergencia, situada en el garaje del inmueble, de un mecanismo de apertura manual, ya que, según manifestaciones de los presentadores de la queja ésta sólo puede accionarse eléctricamente, mediante control de llave, con los consiguientes riesgos que esta situación entraña ante un supuesto de emergencia.

Tras reiterar la solicitud de esta información, el Ayuntamiento de León nos remite un informe en el que no se hace referencia alguna a las cuestiones planteadas, por lo que nuevamente nos hemos dirigido a esa Administración reiterando la sugerencia y petición de información efectuadas.

A fecha de cierre del presente informe no hemos recibido respuesta alguna al respecto.

En el expediente **Q/1571/97** varios vecinos de la localidad leonesa de La Bañeza denuncian los ruidos procedentes de un

establecimiento que, según manifestaciones de los comparecientes, carecía de las preceptivas licencias para su ejercicio.

Una vez examinado el expediente remitido por el Ayuntamiento, comprobamos que, efectivamente, la actividad se estaba ejerciendo sin la correspondiente licencia de apertura, licencia que se encontraba pendiente de concesión como consecuencia de una serie de deficiencias en el sistema de extracción de humos del establecimiento.

Teniendo en cuenta estos hechos constituían una infracción muy grave, expresamente tipificada en el art. 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 (art. 32 de la Ley 5/1993, así como art. 3.1 del Decreto 268/1995, de 28 de diciembre), y cuya instrucción corresponde a la Delegación Territorial (en aplicación del art. 10.2 del Decreto 268/95), nos dirigimos a la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en León recomendando que por parte de esa Administración se incoase expediente sancionador contra el titular de la actividad.

Así mismo se sugirió tanto al Ayuntamiento como a la Delegación Territorial que, previa audiencia del interesado, se procediese a la suspensión inmediata de la actividad del establecimiento, de conformidad con lo establecido en el art. 35 de la Ley 5/1993, de 21 de octubre, en defensa, en último término, de los bienes jurídicamente protegidos por el ordenamiento.

Con posterioridad el Ayuntamiento de La Bañeza nos comunica que el titular del establecimiento ha cesado en su actividad, razones por las que se procedió al archivo del expediente.

Expediente Q/1004/96 - Se trata de una queja presentada por una Asociación de Vecinos de Ponferrada contra los ruidos y molestias ocasionados por un disco bar.

Durante la tramitación del expediente, los comparecientes aportaron tres actas de medición del nivel de ruidos efectuadas por la Policía Local durante el año 1998, en las que se reflejaban unos resultados de hasta 41,6 dBA a las 5,30 horas, en el interior de las viviendas de los vecinos colindantes.

Al ser estos hechos constitutivos de una infracción muy grave, tipificada expresamente en el Decreto 3/1995, de 12 de enero, al sobrepasarse en todas las actas en más de 5 db(A) los ruidos máximos admisibles, recomendamos al Ayuntamiento de Ponferrada la instrucción de expediente sancionador contra los titulares del establecimiento, recordando a tal efecto que la sanción podía ser de multa de hasta 50.000.000 de pesetas y suspensión temporal o clausura definitiva de la actividad, tal y como preceptúa el art. 28.2 de la Ley 5/93.

Así mismo, se recordó al Ayuntamiento que, de conformidad con lo establecido en el art. 24 de la Ley 5/1993, debería procederse a la suspensión de la actividad, con carácter cautelar, al existir razones fundadas de que el ejercicio de la actividad está generando graves daños para los vecinos colindantes.

Por otro lado, nos dirigimos a la Delegación Territorial de León, informando sobre el incumplimiento del horario de cierre por parte de los titulares del establecimiento a fin de que se iniciase el correspondiente expediente sancionador.

Con posterioridad, recibimos un escrito de la Delegación Territorial, en el que nos informan de los numerosos expedientes

sancionadores abiertos contra los titulares del establecimiento objeto de la queja, así como los recursos interpuestos contra las sanciones impuestas ante el Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León.

El 23 de mayo de 1997 el Ayuntamiento nos comunica que por parte de esa Administración, se ha impuesto a los titulares del establecimiento una multa de 100.000 pesetas y la suspensión de la actividad durante 15 días.

Al considerar esta Institución que las sanciones impuestas en modo alguno solventaban el problema denunciado en el escrito de queja, nuevamente nos dirigimos al Ayuntamiento recomendando que, por parte de esa Administración se requiriese a los interesados la corrección de las deficiencias existentes en el funcionamiento de la actividad, así como la ejecución de las medidas correctoras necesarias para que el aislamiento acústico del local se ajustase a las prescripciones establecidas en la normativa vigente en la materia.

Tras un primer recordatorio de la anterior recomendación, recibimos un escrito del Ayuntamiento que en modo alguno daba respuesta a las cuestiones planteadas, razones por la que nuevamente nos dirigimos a esa Administración solicitando información sobre la aceptación o no de la sugerencia efectuada, así como de las actuaciones llevadas a cabo como consecuencia de una nueva acta de medición aportada por los presentadores de la queja, de fecha 3 de agosto de 1997, en la que se reflejaban unos niveles de transmisión de 37 decibelios.

Finalmente, recibimos un informe del Ayuntamiento en el que nos comunica que, como consecuencia de las alegaciones formuladas por los titulares del establecimiento durante la tramitación del expediente sancionador, esa Administración acordó la práctica de nuevas mediciones en la vivienda colindante, mediciones que no

podieron ser llevadas a cabo debido a los obstáculos que planteó el vecino, razones por las que, por parte de esa Administración, se procedió al archivo del expediente.

Se señala, en este sentido, que para poder requerir a los titulares de la actividad la ejecución de nuevas medidas correctoras es imprescindible, previamente, constatar que las existentes son ineficaces a tal fin, hechos que, en opinión del Ayuntamiento de Ponferrada, no han sido suficientemente probados.

Esta Institución quiere manifestar, una vez más, los graves perjuicios que para aquellas personas que soportan los ruidos procedentes de este tipo de establecimientos supone la ejecución incorrecta de las actas de medición del nivel de ruidos por parte de la Policía Local, actas que deben repetirse nuevamente, y que alargan excesivamente todo el procedimiento, en el mejor de los casos, por lo que, en muchas ocasiones, los perjudicados acaban desistiendo de sus derechos, situación que, como en el presente caso, pone de manifiesto la indefensión a que se encuentran sometidos los ciudadanos afectados por este tipo de actividades.

Expedientes Q/1121/96 y Q/1122/96.- Estas quejas fueron presentadas conjuntamente por una Comunidad de Vecinos de Riaño, frente a las molestias ocasionadas por dos establecimientos situados en la planta baja de sus viviendas, actividades que, según manifestaciones de los comparecientes, venían ejerciéndose sin ningún tipo de licencia.

Tras las diversas actuaciones efectuadas por esta Institución, el Ayuntamiento requirió a sus titulares a fin de que presentasen los correspondientes proyectos de insonorización.

Al haberse incumplido estos requerimientos, finalmente esa Administración decretó el cierre de las actividades hasta que por parte

de sus titulares se procediese a la realización de las medidas correctoras necesarias para la adecuación de los locales a la normativa vigente, precintándose, mientras tanto, las puertas de entrada a los mismos, razones por las que se procedió al archivo de las quejas.

Una Asociación de Vecinos de Palencia puso de manifiesto en la queja **Q/1248/96** los graves perjuicios que les venía ocasionando el funcionamiento de un bar, como consecuencia de la insuficiente insonorización del local.

Con fecha 20 de mayo de 1997 el Ayuntamiento nos comunicó que, como consecuencia de las denuncias formuladas por la Policía Municipal, relativas a los ruidos producidos por el ambiente musical del local, en los meses de julio y agosto de 1996 se iniciaron expedientes sancionadores contra el titular de dicho local, imponiéndole dos sanciones por importe de 15.000 pesetas cada una.

Así mismo, durante el mes de octubre de ese mismo año se había iniciado un nuevo expediente sancionador por los mismos hechos, habiéndose impuesto sanción por importe de 15.000 pesetas.

Finalmente, durante el mes de diciembre se abrió nuevo expediente sancionador por los mismos motivos; encontrándose en ese momento el expediente en trámite de propuesta de sanción, por importe de 250.000 pesetas.

El Ayuntamiento de Palencia pone de manifiesto, expresamente, que *"el último expediente sancionador se tramita de conformidad con la nueva Ordenanza Municipal para la Protección del Medio Ambiente contra las Emisiones de Ruidos y Vibraciones. No así el resto de los expedientes sancionadores que se iniciaron con fecha anterior a la entrada en vigor de dicha Ordenanza (de ahí la diferencia en la cuantía de las multas."*

Igualmente se pone en conocimiento de esa Institución que, por el titular del local, se solicitó licencia de obras para insonorizar dicho local y subsanar las deficiencias existentes. Realizadas las obras, durante todo el año 1997 no se ha vuelto a producir denuncia alguna."

A la vista de este escrito, esta Institución se dirigió nuevamente al Ayuntamiento a fin de efectuar las siguientes consideraciones:

En el art. 2 del Decreto 3/95, 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 establece expresamente el obligado cumplimiento del mismo en la Comunidad de Castilla y León, y con independencia del posterior desarrollo que cada Ayuntamiento realice a través de sus Ordenanzas, que en todo caso han de respetar los mínimos establecidos en el Decreto.

Así mismo debe tenerse en cuenta que el 12 de enero de 1996 fue la fecha límite establecida por el Decreto para implementar, por parte de los titulares de actividades clasificadas, las medidas técnicas correctoras necesarias para el cumplimiento de los niveles máximos de emisión y transmisión sonora o de vibraciones contenidos en el mismo.

En el art. 28 se establecen las cuantías de las multas, que en todo caso son muy superiores a la cantidad impuesta por esa administración contra el titular de la actividad (15.000 pts. en los tres primeros expedientes sancionadores a los que se hace referencia en su informe), no considerando esta Institución como causa justificante la inexistencia de Ordenanza Municipal en ese tiempo, en el que se encontraba plenamente en vigor el Decreto 3/95.

Por otro lado, y puesto que el presentador de la queja reiteró ante esta Institución en el año 1997 el alto nivel de ruidos transmitidos

por la actividad como consecuencia del incumplimiento de los niveles de potencia acústica establecidos en el Acta de Puesta en Marcha, sugerimos la conveniencia de que por parte del personal técnico de esa administración se comprobaran tales hechos, y en su caso, se exigiera al titular de la actividad la ejecución de las correspondientes medidas correctoras.

Con posterioridad, el Ayuntamiento nos remite un informe del año 1991, en el que consta la existencia de limitador de sonido, tarado a 79 decibelios.

Considerando esta Institución que la instalación en el año 1991 de un limitador de sonido era totalmente insuficiente, el 15 de diciembre de 1997 se efectúa la siguiente Recomendación Formal al Ayuntamiento de Palencia:

"Que, por parte de esa Administración, se estudie la posibilidad y conveniencia de requerir al titular de la actividad la ejecución de medidas correctoras en relación con la insonorización del suelo del referido establecimiento, a fin de que el mismo 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 y de vibraciones."

Con posterioridad el Ayuntamiento nos informa que el titular de la actividad ha procedido a insonorizar el local, habiéndose modificado, así mismo, el limitador existente en la actividad.

Expediente Q/1401/96. En este expediente se denunciaban las molestias ocasionadas por los ruidos y sistemas de extracción de humos de una discoteca, de Palencia.

Tras las diversas gestiones efectuadas por esta Institución, el Ayuntamiento nos comunica que, con fecha 11 de marzo de 1997, se ha requerido al titular de la actividad para que en el plazo de diez días proceda a instalar un limitador en los equipos de música, debiendo aportar a tal efecto los correspondientes certificados de mediciones de niveles sonoros.

Por otro lado, habiendo producido el ejercicio de la actividad molestias como consecuencia de las instalaciones de aire acondicionado y ventilaciones forzadas, se requiere al titular para que proceda a subsanar las deficiencias de dicha instalación, no permitiéndose el anclaje de la maquinaria o soportes directamente a paredes medianeras, techos o forjados de separación entre locales, debiendo interponer dispositivos antivibratorios.

Subsanadas las deficiencias deberá dar cuenta a la Administración Municipal para proceder a efectuar las comprobaciones y levantar el acta de puesta en funcionamiento.

Por último, se comunica al titular del establecimiento que, de no cumplir con estos requerimientos en el plazo fijado (diez días) se continuará con el trámite de expediente sancionador y clausura inmediata del local, con cese de la actividad por un plazo de hasta seis meses, todo ello de acuerdo con lo preceptuado en el art. 22 de la Ley 5/1993, de 21 de octubre, de Actividades Clasificadas, y disposiciones concordantes de la Ley 30/92, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

Por las razones expuestas anteriormente se procedió al archivo del expediente.

Se ha de señalar, no obstante, que recientemente se ha presentado nuevamente una queja contra el establecimiento, habiendo aportado a tal efecto los comparecientes actas de medición del nivel de ruidos en las que nuevamente se reflejan unos resultados superiores a los límites establecidos legalmente, lo que viene a constatar la insuficiencia de los limitadores de sonido en este tipo de actividades.

Expediente **Q/62/97**. En esta queja el compareciente manifiesta los graves perjuicios a que su familia se encuentra sometida por el alto nivel de transmisión acústica generado por un bar de Palencia, principalmente como consecuencia de la instalación de un "karaoke". El presentador de la queja alega, así mismo, que las mediciones efectuadas en su día por la Policía Local reflejaban un nivel de ruidos inferior al permitido legalmente porque durante la visita de inspección no se encontraba en funcionamiento el "karaoke".

Tras admitir la queja a trámite, se solicitó información al Ayuntamiento de Palencia. A la vista del expediente remitido por esa Administración, en el que se constataba que en la licencia no se autorizaba el uso del "karaoke", el 18 de septiembre de 1997 se efectuó Recomendación Formal al Ayuntamiento a fin de que se requiriera al titular de la actividad para que procediese a su legalización de acuerdo con el procedimiento previsto en la Ley 5/1993, de 21 de octubre, de Actividades Clasificadas, y en el Decreto 3/1995, de 12 de enero, ello con independencia de que, por parte de esa Administración, se incoara el correspondiente expediente sancionador.

No hemos tenido respuesta alguna al respecto.

El presentador de la queja **Q/964/97** denuncia, así mismo, los graves perjuicios ocasionados por el alto nivel de ruidos y vibraciones procedentes de una discoteca de Palencia, hechos que ha puesto en conocimiento del Ayuntamiento en reiteradas ocasiones, sin que

hubiese sido efectuada actuación alguna por parte de esa Administración a fin de solventar su problema.

Durante la tramitación del expediente, el compareciente aportó varias actas de medición del nivel de ruidos efectuadas por parte del personal técnico del Ayuntamiento, en las que se reflejaban unos niveles de transmisión de hasta 37 decibelios.

Al ser los hechos expuestos anteriormente constitutivos de una infracción grave, expresamente tipificados en el Decreto 3/1995, de 12 de enero, solicitamos al Ayuntamiento información sobre las actuaciones que al efecto hubiesen sido efectuadas.

El Ayuntamiento de Palencia nos comunica que el titular del establecimiento ha sido sancionado en dos ocasiones por el incumplimiento del Decreto 3/1995, la última mediante acuerdo del Delegado de Urbanismo de fecha 4 de agosto de 1997.

Con posterioridad, según nos informa esa Administración, se ha constatado por parte del técnico municipal que la instalación musical existente en el local ha quedado limitada a 76 decibelios, de conformidad con la licencia de apertura concedida en su día, hechos que se pusieron en conocimiento del denunciante.

En el expediente **Q/1440/97** el compareciente exponía las molestias ocasionadas por el sistema de extracción de humos así como por el alto nivel de ruidos transmitidos por un bar de la localidad palentina de Frómista, con los consiguientes perjuicios que esta situación le estaba generando.

Admitida la queja a trámite, y a la vista de la información remitida por el Ayuntamiento, en la que se afirmaba que la actividad contaba con las preceptivas licencias para su ejercicio, sugerimos a esa

Administración que, a fin de comprobar la realidad de los hechos denunciados por los comparecientes, por parte de esa Administración se solicitase al Servicio Territorial de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio de Palencia la correspondiente asistencia técnica para constatar que la actividad se ajustaba en el momento actual a las prescripciones establecidas en el Decreto 3/1995, de 12 de enero.

En este sentido se le comunica que la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León de Palencia cuenta con tres sonómetros, dos adscritos al Servicio Territorial de Industria, Comercio y Turismo, y uno al Servicio Territorial de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio.

Con posterioridad el Ayuntamiento nos comunica la aceptación de la sugerencia efectuada por esta Institución.

Expediente **Q/1242/97**. En el escrito de queja se hace alusión al problema generado por las constantes molestias que los comparecientes vienen sufriendo como consecuencia de la instalación de un "karaoke" en una cafetería de Saldaña (Palencia).

Tras solicitar el expediente al Ayuntamiento, información que tuvimos que reiterar en dos ocasiones, el Ayuntamiento nos comunica que, mediante resolución de la Alcaldía de fecha 14 de noviembre de 1997, se ha ordenado al titular de la actividad el cese en el uso de cualquier elemento de emisión de ruidos musicales, en tanto en cuanto no se adecue el local a la normativa establecida 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 mismo nos informan que, personados dos agentes de la Policía Local en el establecimiento el 25 de noviembre de 1997, éstos

comprobaron que había sido retirado el equipo de reproducción musical conocido por "karaoke" así como los discos y micrófonos del mismo equipo, razones por las que esta Institución procedió al archivo del expediente. Con posterioridad, hemos recibido escrito de agradecimiento por parte del presentador de la queja.

En el expediente **Q/1004/97** el presentador de la queja manifestaba las constantes molestias que le venía ocasionando el alto nivel de ruidos procedentes de un bar de la localidad palentina de Torquemada, aportando, a tal efecto, un acta de medición del nivel de ruidos efectuada por personal técnico de ese Ayuntamiento, con fecha 3 de abril de 1997, con un resultado de hasta 49 decibelios.

Del estudio de la información remitida por el Ayuntamiento se desprendía que la actividad venía ejerciéndose sin la correspondiente licencia de apertura, al encontrarse el expediente aún en tramitación

Al ser estos hechos constitutivos de una infracción muy grave, expresamente tipificada en el art. 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 (art. 32 de la Ley 5/1993, así como art. 3.1 del Decreto 268/1995, de 28 de diciembre), y correspondiendo la instrucción del expediente a la Delegación Territorial, esta Institución recomendó a la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León de Palencia la incoación de expediente sancionador contra el titular de la actividad objeto del escrito de queja *como consecuencia del ejercicio de una actividad clasificada, en funcionamiento, sin licencia de apertura.*

Con posterioridad, la Delegación Territorial nos comunica el rechazo de la recomendación efectuada, en base a los siguientes hechos:

PRIMERO.- La Comisión Provincial de Actividades Clasificadas, en su reunión de 26 de mayo de 1995, a la vista del expediente instruido por el Ayuntamiento de Torquemada adoptó, entre otros, el acuerdo de informar favorablemente la actividad de Bar solicitada por XXX.

SEGUNDO.- Mediante Decreto del Sr. Alcalde de Torquemada, de 30 de junio de 1995, se resolvió, entre otros extremos, 1º conceder la licencia solicitada con determinadas condiciones y 2º aprobar la liquidación practicada al interesado por tasa de licencia de apertura de establecimientos.

TERCERO.- Sin perjuicio de lo anterior, ha de tenerse en cuenta que la inspección de las actividades clasificadas corresponde al Ayuntamiento en cuyo ámbito territorial estén ubicadas. Además, cuando el Alcalde tenga conocimiento de que una actividad clasificada funciona sin licencia de actividad o apertura, deberá proceder de conformidad con lo establecido en el art. 26 de la Ley 5/1993, de 21 de octubre .

CUARTO.- Por último, ha de tenerse en cuenta, aunque éste no es el supuesto de hechos si nos atenemos al Decreto de la Alcaldía anteriormente mencionado, que las licencias de apertura correspondientes a actividades clasificadas se entienden otorgadas por silencio administrativo positivo en el plazo de un mes, desde la solicitud de la misma. El acuerdo de la Comisión Provincial de Actividades Clasificadas es de 26 de mayo de 1995 y el Decreto de la Alcaldía de 30 de junio de 1995, por lo tanto han transcurrido más de dos años y medio.

Al no compartir esta Institución el criterio mantenido por esa Administración, nos dirigimos nuevamente a la Delegación Territorial a fin de efectuar las siguientes consideraciones:

Debe tenerse en cuenta, en primer lugar, que la Ley 5/1993, de 21 de octubre, Ley en la que se configura el régimen de autorización y funcionamiento para las actividades clasificadas en Castilla y León, establece una clara distinción entre las siguientes categorías de licencias:

- *Licencia de actividad, cuya finalidad es comprobar que el proyecto presentado por el solicitante se ajusta al ordenamiento jurídico aplicable.*

- *Licencia de obras, por la que se autoriza la ejecución del proyecto*

- *Licencia de apertura, cuyo objeto es comprobar que las obras efectuadas se ajustan al proyecto aprobado, y que las medidas correctoras adicionales impuestas, en su caso, en la licencia de actividad, han sido ejecutadas por parte del interesado, debiéndose detallar las mediciones y comprobaciones prácticas que se hayan realizado.*

Pues bien, en el caso que nos ocupa, el Ayuntamiento de Torquemada concedió a D. XXX, mediante Decreto de fecha 30 de junio de 1995, licencia de actividad, es decir, aprobó el proyecto presentado por el interesado, tras haberse emitido informe favorable por la Comisión Provincial de Actividades Clasificadas, de conformidad con lo establecido en el art. 5 de la Ley 5/1993.

Posteriormente, el 6 de junio de 1995, se concedió al solicitante la correspondiente licencia de obras.

Finalizadas las obras, sin embargo, el Ayuntamiento de Torquemada no concedió licencia de apertura a D. XXX por no haber

sido ejecutadas las medidas correctoras impuestas en su día por la Comisión Provincial de Actividades Clasificadas.

A pesar de lo expuesto anteriormente, la actividad comenzó a funcionar sin la correspondiente licencia, y, por lo tanto, sin que se hubiese efectuado obra alguna a fin de proceder a la insonorización del establecimiento, con los consiguientes perjuicios que esta situación conllevó para los vecinos colindantes, tal y como queda reflejado en el acta de medición del nivel de ruidos efectuada el 3 de abril de 1997 por parte del personal técnico de esa Corporación, en la que se constata un nivel de transmisión de 47 decibelios (17 decibelios por encima de los límites establecidos en el Decreto 3/1995, de 12 de enero).

Por las razones expuestas anteriormente, esta Institución puso estos hechos en conocimiento de la Delegación Territorial, Administración competente para iniciar expedientes sancionadores por la comisión de infracciones muy graves, de conformidad con lo establecido en el art. 10.2 del Decreto 268/95.

Por otro lado, en relación con el punto tercero de su escrito, debe distinguirse entre el régimen de inspección y funcionamiento, regulado en el Capítulo V de la Ley 5/1993, que corresponde al Ayuntamiento en cuyo ámbito territorial esté ubicada la actividad, tal y como V.I. señala; y el régimen sancionador, que se encuentra regulado en el Capítulo VI. El art. 32 establece 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."

El punto cuarto de su escrito hace mención al silencio positivo. Por lo que respecta a esta cuestión, debe tenerse en cuenta que para obtener una licencia de apertura por silencio administrativo el interesado debía haber solicitado en el Ayuntamiento la correspondiente certificación de acto presunto, de conformidad con lo establecido en el art. 43 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, extremo éste que no consta en el expediente de referencia.

Ya con anterioridad a la Ley 30/1992, el art. 33.4 del Decreto 2414/1961, de 30 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas, establecía para este tipo de actividades un régimen especial. Así, el interesado debía denunciar la mora simultáneamente ante el Ayuntamiento y la Comisión Provincial de Servicios Técnicos en el plazo de cuatro meses desde la fecha de la solicitud, trámite necesario para que la licencia se entendiese otorgada. En este sentido se ha manifestado en reiteradas ocasiones el Tribunal Supremo (S. 13-4-93, 4-3-92, 25-4-91, 14-12-1990).

Por otro lado, no debemos olvidar que, en el presente caso, existe resolución expresa del Ayuntamiento contraria a la concesión de la correspondiente licencia, como consecuencia de la inejecución de las medidas correctoras impuestas en su día por parte de la Comisión Provincial de Actividades Clasificadas, por lo que difícilmente podría considerarse la existencia de silencio positivo.

A fecha de cierre del presente informe no hemos recibido respuesta alguna de la Administración.

Varios vecinos de Salamanca manifestaban en el expediente **Q/2453/96** que, desde hacía muchos años, venían soportando las molestias ocasionadas por los ruidos procedentes un bar sito en esa localidad.

De la documentación aportada por el Ayuntamiento de Salamanca se desprendía que la actividad contaba con licencia de apertura concedida en el año 1981 para la instalación de un establecimiento destinado a Bar Especial B, sin instalación de aparatos musicales.

Así mismo, en el año 1989 se había concedido licencia para el cambio de titularidad del establecimiento, no autorizándose nuevamente la instalación de aparatos musicales.

En el año 1995, como consecuencia de una visita de inspección efectuada por parte del personal técnico del Ayuntamiento a la actividad, visita en la que se comprobó que los niveles de transmisión eran superiores a los límites establecidos legalmente, se requirió a los titulares del establecimiento la ejecución de las obras necesarias a fin de reforzar la insonorización del local.

Con posterioridad a esa fecha, y como consecuencia de las numerosas denuncias presentadas en el Ayuntamiento por parte de los vecinos colindantes, se giraron varias visitas de inspección de la actividad, con resultados de hasta 38 dB(A), sin que conste en el expediente remitido que hubiese sido efectuada actuación alguna por parte de la Administración como consecuencia de estos hechos.

A la vista de lo expuesto anteriormente, es evidente que, a pesar de carecer el establecimiento de la preceptiva licencia para el ejercicio de la actividad con elementos electroacústicos, éstos han sido instalados por los actuales titulares, con los consiguientes perjuicios que esta situación está generando para los vecinos colindantes, razones por las que esta Institución se dirigió al Ayuntamiento de Salamanca en el siguiente sentido:

Si bien la Disposición Adicional 2ª de la Ley 5/1993, de 21 de octubre, de Actividades Clasificadas, establece que *"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"*, ello no impide que, en aquellos supuestos en los que se produzca una variación de la actividad, por ejemplo mediante la introducción de elementos electroacústicos, la Administración deba exigir la obtención de la correspondiente licencia, ya que en estos casos se está produciendo una variación esencial en la actividad preexistente, que, como tal, también está sujeta a la obtención de licencia previa, a fin de evitar que la referida variación pueda repercutir directamente sobre el ambiente y ocasionar molestias a terceras personas.

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, justifican que esta intervención o control se ejerza no sólo en la fase previa al inicio de la actividad, sino también una vez iniciada ésta, en cualquier momento posterior, por variaciones en las actividades desarrolladas en el local que creen la presunción de que los posibles efectos perjudiciales de la actividad puedan verse agravados con estas variaciones, las cuales, por tanto, exigen una nueva licencia municipal a fin de evitar los efectos perjudiciales de las mismas.

Es preciso señalar, en este sentido, que, según reiterada jurisprudencia del Tribunal Supremo, *"el conocimiento de una situación de hecho por parte de la Administración y hasta la tolerancia que pueda implicar una actividad pasiva de la Administración ante el caso, no puede de ninguna forma ser equivalente al otorgamiento de la correspondiente autorización municipal legalizadora de la actividad ejercida"* y que *"el pago de*

tasas municipales no presupone ni implica la existencia de una licencia de esta clase" (S. de 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, esta Institución efectuó la siguiente Recomendación Formal al Ayuntamiento:

"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 inmediata de los elementos electroacústicos existentes en dicho establecimiento hasta el momento en que regularice su situación, poniendo estos hechos, en caso de incumplimiento, en conocimiento del Ministerio Fiscal, a los efectos oportunos."

Hasta la fecha de cierre del presente informe no hemos tenido respuesta alguna del Ayuntamiento de Salamanca.

En el escrito de queja **Q/632/96** un ciudadano de la localidad salmantina de Béjar denuncia las molestias que, desde hace varios años, vienen soportando él y su familia a causa del alto nivel de ruidos transmitido por una discoteca sita en esa localidad, a pesar de los reiterados requerimientos que, por parte del Ayuntamiento, han sido efectuados al titular de la actividad, y que han sido incumplidos en todo momento.

Del examen del expediente remitido por el Ayuntamiento resaltan los siguientes hechos:

En el año 1978 la Corporación acordó por unanimidad otorgar la licencia de apertura, pero condicionando la misma a las siguientes medidas correctoras: **insonorización del local e instalación de**

extintores de incendios. No consta en el expediente, sin embargo, que por parte del titular del establecimiento fuese ejecutada obra alguna a fin de dar cumplimiento a las estipulaciones requeridas en la licencia.

Ante las reiteradas quejas que, desde el año 1993, se venían presentando en el Ayuntamiento por parte de los vecinos colindantes con la actividad, y tras efectuarse la correspondiente visita de inspección por parte de los Servicios Técnicos Municipales, la Comisión de Gobierno acordó el 3 de febrero de 1995 requerir al titular de la discoteca para que, en el plazo de 15 días, presentase proyecto de insonorización, e iniciase las obras correspondientes, al no haberse podido constatar que el interesado hubiese efectuado obra alguna a tal efecto, y todo ello a pesar de que la insonorización era una de las condiciones establecidas en la licencia de apertura.

El 24 de marzo de 1995 el titular de la actividad pone en conocimiento del Ayuntamiento que ha encargado a una empresa la realización de un estudio y la adopción de medidas necesarias para evitar la propagación de molestias por la deficiente insonorización del local.

Después de haber transcurrido más de tres meses desde que se requirió al interesado la ejecución de las obras de insonorización, y ante la inejecución de las mismas, el Ayuntamiento se dirige nuevamente al titular de la actividad el 24 de mayo de 1995, para que, de manera inmediata, dé cumplimiento a los requerimientos que en este sentido se le habían hecho anteriormente.

Nuevamente el 7 de junio de 1995 se concede un "último" plazo de 15 días para la ejecución de las medidas correctoras.

El 26 de junio de 1995, el titular de la actividad comunica al Ayuntamiento que ha procedido a realizar un reajuste de la audiometría y eliminación de etapas de potencia para eliminar las molestias.

A fin de comprobar la efectividad de estas medidas, se gira visita de inspección en el local el 9 de octubre de 1995, siendo el resultado de las mediciones efectuadas superior a los límites establecidos en el Decreto 3/95, de 12 de enero. No obra sin embargo en el expediente actuación alguna por parte de esa Administración como resultado de esta inspección.

Presentadas nuevas denuncias por los vecinos colindantes, el Ayuntamiento acuerda efectuar nuevas mediciones, mediante escrito de fecha 9 de abril de 1996, no constando en el expediente aportado el resultado de las mismas.

El 13 de mayo de 1996 se gira nueva visita de inspección en el establecimiento, constando expresamente en el informe elaborado por el técnico municipal que *"los datos obtenidos en esta medición, así como de la medición anterior, ponen de manifiesto una falta de aislamiento efectiva en la mencionada actividad"*.

Finalmente, el 20 de septiembre de 1996, la Comisión de Gobierno acuerda *"Sancionar al titular de la Discoteca XXX con multa de cien mil pesetas como responsable de una infracción consistente en emisión de ruidos que produce el funcionamiento de la Discoteca XXX, y que ejecute las obras necesarias para insonorizar adecuadamente el local, previa presentación del oportuno proyecto técnico que deberá ser autorizado por este Ayuntamiento; una vez ejecutadas las obras necesarias deberá gestionar la obtención de licencia municipal de reapertura"*

A pesar de lo anterior, a fecha 4 de noviembre de 1996 no había sido ejecutada obra de insonorización alguna, tal y como se desprende de los numerosos escritos presentados por los vecinos colindantes a tal efecto.

A la vista de los hechos expuestos anteriormente, y dada la grave situación de indefensión que esta situación estaba generando para los vecinos colindantes, esta Institución se dirigió al Ayuntamiento a fin de efectuar Consideraciones:

Tal y como ha señalado en reiteradas ocasiones el Tribunal Supremo (STS de 4 de marzo de 1993) "... a la Administración, tratándose de actos consistentes en la concesión u otorgamiento de licencias en materias molestas, insalubres, nocivas y peligrosas, le es exigible una intervención ex ante, que impida otorgar licencias mediante actos que contengan vicios relevantes, pues tales actos serían ilegales; y es exigible, también, a la Administración, una intervención ex post de comprobación con el fin de que la actividad a que se refiera la licencia, no perturbe, en términos absolutos, los derechos e intereses de los ciudadanos..."

Sorprende a esta Institución, en este sentido, que los servicios técnicos de ese Ayuntamiento no giraran en su día visita de inspección a fin de comprobar la ejecución de las medidas correctoras impuestas en la licencia, ni que con posterioridad se haya procedido a la revocación de la misma, como consecuencia del reiterado incumplimiento, por parte del titular del establecimiento, de las condiciones impuestas en la licencia, a pesar de constar a esa Corporación tal circunstancia, lo que supone una infracción que vicia en términos relevantes el acto administrativo por el que se otorgó la licencia, términos relevantes que tienen fuerza suficiente para que deba ser revisado al carecer del requisito indispensable para

alcanzar su fin, que no es otro que proteger o amparar el interés público, prevalente sobre el interés particular.

A mayor abundamiento debe tenerse en cuenta que, si bien el Ayuntamiento otorgó la licencia tramitando formalmente un expediente, la intervención municipal ex ante, más que impedir la realización de una actividad molesta, le ha proporcionado cobertura formal en perjuicio para los colindantes y en franca contravención de la normativa aplicable al caso.

Por otro lado, el hecho de haberse otorgado licencia municipal no constituye una especie de pase para justificar todas las actividades posibles, pues, aun partiendo de la legalidad de la licencia otorgada, tanto el Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas de 1961, como la Ley 5/1993 otorgan a la autoridad municipal unas facultades inspectoras destinadas a comprobar las instalaciones, y una vez acreditada la inexistencia de medidas correctoras que eviten las molestias de terceras personas, puede procederse a la retirada definitiva de la licencia. El art. 16 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales establece expresamente que el incumplimiento de las condiciones establecidas en la licencia supone su pérdida de eficacia, con la consiguiente clausura de la actividad y las sanciones que legalmente se establezcan.

Por las razones expuestas anteriormente esta Institución recomendó formalmente al Ayuntamiento que se efectuasen las siguientes actuaciones:

1.- Instrucción de nuevo expediente sancionador, en aplicación del art. 28.2 a) de la Ley 5/1993, de 21 de octubre, de Actividades Clasificadas, en el que se tipifica como infracción muy grave la inejecución de medidas correctoras.

2.- Paralización cautelar de la actividad, como consecuencia del incumplimiento de las condiciones impuestas en la licencia otorgada en su día por esa administración, hasta que se ejecuten las obras de insonorización del local.

3.- Presentado y ejecutado, en su caso, el proyecto técnico de insonorización por parte del titular de la actividad ante esa administración, el Ayuntamiento deberá comprobar la efectividad del mismo.

4.- Si no se realizan las medidas correctoras, deberá procederse a la revocación de la licencia concedida en su día.

Tras un primer recordatorio de la recomendación efectuada, el Ayuntamiento nos comunica que, por parte de la Administración, se ha requerido nuevamente al titular de la actividad para que proceda a la insonorización del establecimiento.

Teniendo en cuenta que ya con anterioridad esa Administración había requerido en numerosas ocasiones la ejecución de estas obras sin resultado alguno, y a fin de que el problema planteado por el presentador de la queja se solucionase de una vez por todas, el 8 de septiembre de 1997 nos dirigimos nuevamente al Ayuntamiento a fin de que nos informase sobre el grado de cumplimiento del anterior requerimiento.

Finalmente, el 12 de septiembre de 1997, el Ayuntamiento nos comunica que, por parte del titular de la actividad, se están ejecutando las obras de insonorización de local, encontrándose en la actualidad la actividad sin funcionamiento.

A fin de constatar estos hechos nos pusimos en contacto con el presentador de la queja, quien, tras confirmarnos estos hechos, nos mostró su más sincero agradecimiento.

La queja **Q/1583/97** fue presentada por varios ciudadanos como consecuencia de las molestias ocasionadas por el alto nivel de ruidos y vibraciones procedentes de un bar de la localidad salmantina de Ciudad Rodrigo.

De la información remitida por el Ayuntamiento, información cuya solicitud tuvimos que reiterar en dos ocasiones, se desprendían los siguientes hechos:

Como consecuencia de la falta de insonorización del local, mediante Decreto de fecha 7 de mayo de 1996, el Ayuntamiento acordó el precintaje del equipo musical instalado en el mismo.

Con posterioridad, el titular solicita en esa Administración licencia para cambio de titularidad del establecimiento, solicitud en la que indica que la actividad se destinará a bar con instalación de aparato musical

A la vista de estos hechos, y teniendo en cuenta que, de conformidad con lo establecido en el art. 18 del Decreto 3/1995, de 12 de enero, el interesado debía haber presentado en esa Administración el correspondiente estudio de insonorización, extremo éste que no constaba en el expediente remitido, nuevamente nos dirigimos al Ayuntamiento solicitando información sobre esta cuestión.

El Ayuntamiento nos remitió copia de unos informes en los que no constaba que por parte del titular de la actividad se hubiese presentado el correspondiente proyecto de insonorización, razón por la

que, por parte de esta Institución, se efectuó la siguiente recomendación formal al Ayuntamiento:

Debe tenerse en cuenta que, según establece expresamente 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, 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 Certificado de Aislamiento Acústico presentado por el nuevo titular de la actividad que adjunta en su último escrito, en modo alguno contempla los aspectos señalados anteriormente, ya que se

trata de una simple medición efectuada por un técnico colegiado contratado por el titular de la actividad.

A mayor abundamiento, en la resolución dictada por esa Alcaldía de fecha 24 de septiembre de 1997, por la que se acuerda otorgar licencia para el cambio de titularidad, se hace constar expresamente que "no han sido precisas las visitas de reconocimiento al local mencionado, tanto técnicas como sanitarias, ya que el mismo poseía licencia municipal, a nombre de su anterior titular D. XXX, habiéndose abonado los derechos municipales correspondientes y presentado el preceptivo estudio de ruidos."

Parece desprenderse, en principio, que el estudio al que hace referencia se trata más bien del certificado de aislamiento anteriormente mencionado, certificado que, como ya se ha señalado, en modo alguno cumple con las prescripciones establecidas legalmente.

Por las razones expuestas anteriormente, y en uso de las facultades que me confiere la Ley 2/1994, de 9 de marzo, del Procurador del Común de Castilla y León, considero oportuno efectuar a V.I. la siguiente recomendación formal:

"Que por parte de esa Administración se requiera al actual titular de la actividad, a fin de que dé efectivo cumplimiento a lo establecido en el art. 18 del Decreto 3/1994, de 12 de enero."

A fecha de cierre del presente informe no hemos tenido respuesta alguna en relación con nuestra resolución.

Expediente **Q/1267/96**. En el escrito de queja se hace alusión al problema generado por los ruidos y malos olores procedentes del sistema de extracción de humos de un bar, sito en Cuéllar (Segovia).

Tras varias gestiones efectuadas por esta Institución, finalmente el Ayuntamiento de Cuéllar nos comunica que, mediante Decreto de la Alcaldía de fecha 16 de enero de 1997, se procedió a la clausura de la instalación de extracción en el bar, requiriendo, así mismo, al titular de la actividad para que solicitara la legalización de la referida instalación, todo ello en aplicación de la Ley 5/1993, de 21 de octubre, de Actividades Clasificadas.

En consecuencia, se procedió al archivo del expediente.

Expediente Q/1497/96. En esta queja los comparecientes denunciaban las molestias ocasionadas por un picadero de caballos, así como por el bar ubicado frente al mismo, y cuya titularidad ostentaban las mismas personas, en la localidad segoviana de Tabladillo.

Al encontrarse las cuestiones planteadas pendientes de resolución en vía judicial se procedió a la suspensión de actuaciones.

No obstante, y dadas las irregularidades que durante la tramitación del expediente se habían producido, en aplicación de lo preceptuado en el art. 12.2 de la Ley 2/1994, reguladora de la Institución, que permite la investigación sobre la problemática general derivada de la queja presentada, mediante escrito de fecha 20 de agosto de 1997 nos dirigimos al Ayuntamiento de Santa María La Real de Nieva a fin de efectuar el siguiente Recordatorio de deberes legales, de cara a futuras actuaciones que, por parte de esa Administración, se efectuaran en relación con este tipo de actividades.

Debe tenerse en cuenta que, como paso previo a la instalación, ampliación o reforma de una actividad clasificada, el interesado debe solicitar ante el Ayuntamiento en cuyo término pretenda ubicar la misma la autorización previa correspondiente, autorización que se denomina licencia de actividad. 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.

El proyecto presentado debe ser conforme con el 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 a 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 correspondiente de Actividades Clasificadas.

A la vista de la documentación presentada y de las actuaciones municipales, la Comisión 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 de Actividades Clasificadas, el Alcalde resolverá sobre la concesión o denegación de la licencia de actividad.

Debe tenerse en cuenta que, en aquellos supuestos en los que la actividad se encuentre sometida a evaluación de impacto ambiental por encontrarse expresamente incluida en el Real Decreto Legislativo 1302/1986, de 28 de junio, o bien en la Ley 8/1994, de 24 de junio, el expediente no será informado por la Comisión de Actividades Clasificadas, siendo competente el Alcalde para la concesión de la licencia de actividad con la introducción preceptiva de los condicionamientos ambientales contenidos en la previa declaración.

Obtenida, en su caso, la licencia de actividad por el interesado, éste debe a continuación solicitar en el Ayuntamiento licencia de obras para proceder a la edificación, ampliación o reforma de la instalación en la que pretenda ubicar la actividad.

Finalizadas las obras, y 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.

Si la Administración Local actuase de este modo, que no es otro que el establecido legalmente, se evitarían gran parte de los perjuicios que el anormal funcionamiento de este tipo de actividades genera para los vecinos colindantes.

Cabe señalar, por último, que las actividades comprendidas en la Ley 5/1993 se hallan condicionadas en su ejercicio a la obtención de las preceptivas licencias como presupuesto habilitante, en cuanto comportan 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 las incomodidades, perturbaciones o riesgos para la salud de la comunidad inherentes a ciertas actividades.

En el escrito de queja **Q/2773/96** se hace alusión al problema generado por las constantes molestias que los comparecientes vienen sufriendo como consecuencia de los olores y el alto nivel de ruidos y vibraciones procedentes de una cafetería, sita en la localidad vallisoletana de Tordesillas.

De la información remitida por el Ayuntamiento se desprende que la actividad cuenta con la preceptiva licencia para su ejercicio.

En la licencia, sin embargo, no se contempla la instalación de elementos electroacústicos, por lo que, teniendo en cuenta las molestias denunciadas en el escrito de queja, esta Institución sugirió al Ayuntamiento la conveniencia de que por personal técnico de esa Administración fuese girada visita de inspección en el local, a fin de comprobar que la actividad se ajustaba a la licencia concedida, así como a las determinaciones establecidas en el Decreto 3/1995, de 12 de enero.

En ese sentido se señala que, según reiterada jurisprudencia del Tribunal Supremo, las licencias relativas a actividades clasificadas constituyen un supuesto típico de autorización de funcionamiento, en cuanto que hacen posible el desarrollo de una actividad en el tiempo y generan una relación permanente con la Administración, que en todo momento puede acordar lo preciso para que la actividad se ajuste a las exigencias del interés público a través de una continuada **función de policía** que no se agota con el otorgamiento de la licencia, sino que permite acordar el establecimiento de medidas correctoras y la revisión de éstas cuando se revelen ineficaces (**STS de 19-1-96**).

Tras un primer recordatorio, recibimos un escrito del Ayuntamiento en el que nos comunica que se ha decidido aceptar la sugerencia efectuada por esta Institución y que, en este sentido, se ha solicitado del Servicio Territorial del Medio Ambiente el equipo técnico necesario para efectuar las comprobaciones oportunas.

Posteriormente, el 25 de noviembre de 1997, el Ayuntamiento nos informa que no han podido entrar en el establecimiento durante la visita de inspección, al encontrarse la puerta franqueada por el propietario, aunque del reconocimiento ocular se desprende que no se ha instalado equipo de música.

Como consecuencia de estos hechos, nuevamente nos dirigimos al Ayuntamiento, mediante escrito de fecha 6 de marzo de 1998, a fin de efectuar las siguientes consideraciones:

Debe tenerse en cuenta, en primer lugar, que el comportamiento del titular de la actividad, que, según nos informa expresamente en su escrito, imposibilitó la visita de inspección de la Policía Local, es constitutivo de una infracción muy grave, expresamente tipificada en el art. 28.1 d) de la Ley 5/1993, de 21 de octubre.

Por otro lado, la constatación de que en el establecimiento no hayan sido instalados elementos electroacústicos es fundamental en orden a comprobar que el ejercicio de la actividad se ajusta la licencia concedida en su día por parte de esa Administración.

Por las razones expuestas anteriormente, y en uso de las facultades que me confiere la Ley 2/1994, de 9 de marzo, del Procurador del Común de Castilla y León, considero oportuno efectuar a V.I. la siguiente Recomendación Formal:

Teniendo en cuenta que los hechos anteriormente descritos constituyen una infracción muy grave, expresamente tipificada en el art. 28.2 d) de la Ley 5/1993, de 21 de octubre, de Actividades Clasificadas, infracción cuya sanción corresponde al Consejero de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio (art. 32 de la Ley 5/1993, así como art. 3.1 del Decreto 268/1995, de 28 de diciembre), esta Institución considera necesario que el Ayuntamiento de Tordesillas ponga estos hechos en conocimiento de la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León de Valladolid, órgano competente para incoar expediente sancionador contra D. XXX, titular de la actividad (art. 10.2 del Decreto 268/1995), como

consecuencia de su negativa a colaborar con los Agentes de la Policía Municipal en la visita de inspección.

A fecha de cierre del presente informe no hemos tenido respuesta sobre la recomendación efectuada.

Expediente **Q/1158/96**. Esta queja fue presentada por una Asociación de Vecinos como consecuencia de las molestias por ruidos procedentes de un bar de Zamora.

Tras las diversas gestiones de investigación efectuadas por esta Institución, se comprobó que la actividad había obtenido licencia para su ejercicio como bar, a pesar de lo cual, *según manifestaciones de los comparecientes, venía funcionando como disco bar, con los consiguientes perjuicios que esta situación estaba generando para los vecinos colindantes, al no haberse efectuado, por parte de su titular, obra alguna para insonorizar el establecimiento.*

A la vista de estos hechos, se sugirió al Ayuntamiento que, por parte del personal técnico de esa Administración, fuese girada visita de inspección en el establecimiento , a fin de comprobar que el ejercicio de la actividad se ajustaba a la licencia concedida en su día, así como para constatar el cumplimiento de las prescripciones contenidas en el Decreto 3/1995, de 12 de enero.

Así mismo se solicitó al Ayuntamiento información sobre los siguientes extremos:

- Número de servicios con que cuente el establecimiento.
- Aforo máximo permitido en el mismo.
- Medidas de insonorización que, en su caso, hubiesen sido efectuadas por parte de su titular

A fecha de cierre del presente informe no hemos recibido respuesta alguna por parte del Ayuntamiento.

Actividades molestas por otros locales o industrias

Han sido también numerosas las quejas planteadas en la Institución referentes a molestias ocasionadas por actividades industriales, señalándose en el presente informe aquellas más significativas, por su especial gravedad.

En la queja **Q/1427/97** un ciudadano de Ávila manifestaba las graves molestias ocasionadas por los ruidos de las cámaras frigoríficas instaladas en un supermercado, molestias que se encontraban agravadas como consecuencia de los olores procedentes del sistema de extracción de humos, ubicado bajo una ventana de su vivienda.

Solicitada información al Ayuntamiento, éste nos comunica que, tras haberse efectuado por parte de los servicios técnicos municipales la correspondiente visita de inspección, se advirtió que el titular de la actividad había procedido a la ampliación de las instalaciones, razones por las que esa Administración le había requerido a fin de que solicitara la correspondiente licencia, en aplicación de lo dispuesto en el art. 3.2 d) de la Ley 5/1993, de 21 de octubre.

Así mismo, se había requerido al interesado la adopción de las medidas correctoras oportunas para que los niveles de ruido generados por la actividad se encuentren dentro de los límites establecidos legalmente, obligándole, por último, a que el sistema de extracción de aire se realizara por chimenea independiente hasta la cubierta del edificio.

Solucionados los problemas expuestos en la queja, se procedió al archivo del expediente.

En la queja **Q/1417/96** se hace alusión a las molestias que para el compareciente supone la instalación de un negocio de lavado de vehículos de Burgos, con los consiguientes perjuicios que ello ocasiona a los vecinos colindantes, al carecer el establecimiento, según manifestaciones de los presentadores de la queja, de medidas de insonorización al efecto.

Tras admitir la queja a trámite y solicitar al Ayuntamiento información sobre la actividad, el compareciente nos remite un escrito de agradecimiento junto con la copia del Decreto dictado por la Alcaldía, de 16 de mayo de 1997, por el que se resuelve clausurar cautelarmente la puerta del garaje y la máquina lavacoches del establecimiento, razones por las que se procedió al archivo del expediente.

En el expediente **Q/1903/97** una Asociación de Vecinos de Burgos denuncia las molestias que vienen sufriendo desde hace varios años como consecuencia de los ruidos y olores procedentes de un horno-pastelería de Burgos, al no haberse ejecutado, por parte de la empresa titular de la actividad, las medidas correctoras impuestas en su día por parte del Ayuntamiento.

Al encontrarse estos hechos expresamente tipificados en el art. 28.2 a) de la Ley 5/1993, de 21 de octubre, de Actividades Clasificadas de Castilla y León, como infracción muy grave, con fecha 15 de octubre de 1996 la Delegación Territorial de Burgos inició expediente sancionador contra la empresa, a pesar de lo cual, según manifestaciones de los presentadores de la queja, no había sido dictada resolución alguna al respecto, con los consiguientes perjuicios que esta situación les estaba ocasionando, ya que la actividad se encontraba en

pleno funcionamiento sin que hubiese sido ejecutada medida correctora alguna.

Una vez admitida la queja a trámite y solicitado el correspondiente informe a la Delegación Territorial de Burgos, esta Administración pone en nuestro conocimiento las numerosas vicisitudes que se habían producido durante la tramitación del expediente sancionador *"como consecuencia de la pasividad de los denunciantes"*.

En este sentido se señala que, por parte de la empresa, fueron ejecutadas una serie de obras a fin de insonorizar el local, habiéndose remitido, así mismo, a la Comunidad de Propietarios una solicitud para construir una chimenea que permitiese la evacuación de vapores, solicitud sobre la que no habían tenido respuesta alguna.

A fin de constatar la efectividad de estas medidas, esa Administración intentó ponerse en contacto con los denunciantes sin resultado alguno.

Por último se señala que el expediente estaba a punto de caducar, aunque se podía volver a incoar otro nuevo por los mismos hechos, dado que la infracción no había prescrito.

A la vista de estos hechos, esta Institución efectuó la siguiente recomendación formal:

Debe tenerse en cuenta que la Ley 5/1993, de 21 de octubre, en su art. 20 establece expresamente que la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio ejercerá la alta inspección de las actividades clasificadas, reconociéndole así, en la inspección, funcionamiento y régimen sancionador de las citadas actividades, una

actuación supletoria de la que, en primer lugar, corresponde al Ayuntamiento en cuyo ámbito territorial estén ubicadas.

El art. 21 de la citada Ley 5/1993 señala que las funciones de verificación e inspección de las actividades clasificadas serán desarrolladas por el personal oficialmente designado, gozando, en el ejercicio de sus funciones, de la consideración de Agente de la Autoridad, a efectos de lo dispuesto en la legislación penal, estando facultado para acceder, previa identificación y sin previo aviso, a las instalaciones donde se desarrollen las actividades sujetas a la citada Ley.

Con posterioridad, la Orden de 4 de marzo de 1997, de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, designa al personal encargado de realizar las funciones de inspección de las Actividades Clasificadas, y así, en las Delegaciones Territoriales se establece a tal efecto que serán los funcionarios de los grupos A y B que presten sus servicios en la Sección de Protección Ambiental y en la Unidad Funcional de Régimen Jurídico de la Secretaría Técnica.

Los inspectores de las actividades clasificadas en el ejercicio de sus funciones están facultados para acceder a las instalaciones donde se desarrollen actividades sujetas a la citada Ley 5/1993, a los efectos de:

a) Practicar las pruebas, las investigaciones o los exámenes necesarios para comprobar el cumplimiento de la normativa medioambiental.

b) Tomar o sacar las muestras necesarias para la referida comprobación.

c) Realizar cuantas actuaciones sean precisas para el cumplimiento de la inspección que efectúan.

Así mismo, las personas o entidades inspeccionadas están obligadas a prestar la colaboración necesaria a los inspectores, y en todo caso deberán:

a) Suministrar información sobre instalaciones, productos o servicios.

b) Permitir que se realicen cualesquiera exámenes, controles, tomas de muestras y recogida de la información para el cumplimiento de su misión.

c) Y, en general, permitir a los inspectores la comprobación directa de cualquier acción con incidencia medioambiental.

Por las razones expuestas anteriormente, y en uso de las facultades que me confiere la Ley 2/1994, de 9 de marzo, del Procurador del Común de Castilla y León, considero oportuno efectuarle la siguiente Recomendación formal:

"Que por parte de esa Administración se proceda a inspeccionar el establecimiento objeto del escrito de queja, a fin de constatar la ejecución de las medidas correctoras impuestas en su día por parte del Ayuntamiento de Burgos a la empresa titular de la actividad, debiendo iniciarse, en el supuesto de que las mismas no hubiesen sido efectuadas, un nuevo expediente sancionador."

Esta recomendación se puso en conocimiento del presentador de la queja.

En la queja **Q/41/96**, a la que ya se hizo referencia en el informe del pasado año, se denunciaba la ausencia de medidas de

seguridad en la instalación de gas de un *burguer*, de León. Durante el presente año las gestiones efectuadas en relación con este expediente son las siguientes:

Tras la correspondiente solicitud de información efectuada a la Delegación Territorial de León en relación con las deficiencias relativas a la instalación de gas, esta Administración nos comunica que, en la revisión periódica llevada a cabo por el Servicio Oficial de Repsol el día 13 de enero de 1997, se hace constar que la instalación cumple las normas en vigor.

Por otro lado, esta Institución solicitó al Ayuntamiento de León información sobre los siguientes extremos:

- *Si, como consecuencia del cambio de actividad que se produjo en el establecimiento en el año 1991, se otorgó, por parte de esa Administración, nueva licencia de actividad a su titular, adjuntando, en su caso, copia de la misma.*

- *Medidas correctoras propuestas por el interesado en el proyecto, así como las impuestas por la Administración, en orden a evitar molestias a los vecinos colindantes.*

- *Copia del acta de comprobación de las instalaciones.*

A la vista del escrito remitido por el Ayuntamiento de León en respuesta a nuestra solicitud de información, escrito en el que simplemente se hacía constar los datos del titular, así como la fecha de la concesión de la licencia, nuevamente nos dirigimos a esa Administración a fin de que nos informasen sobre los siguientes extremos:

- a) *Proyecto técnico y memoria descriptiva que, en su día, aportara en titular de la actividad de referencia, en cumplimiento de*

lo dispuesto en el art. 29 del Decreto 2414/1961, de 30 de noviembre, vigente en el momento de la presentación de solicitud de licencia por cambio de actividad.

b) Si por parte de esa Administración, como consecuencia del cambio de actividad en el año 1991, se ha concedido nueva licencia a su titular, adjuntando, en su caso, copia de la misma.

c) Si se requirió al titular de la actividad la ejecución de las medidas correctoras señaladas en el informe anteriormente referido y, en su caso, si las mismas fueron ejecutadas.

d) Copia del acta de comprobación de las instalaciones.

e) Inspecciones llevadas a cabo en el citado establecimiento con posterioridad al 23 de diciembre de 1994, fecha del citado informe, y resultado de las mismas.

Finalmente el Ayuntamiento nos remite copia del expediente que obra en esa Administración en relación con la actividad.

Del estudio del mismo se desprenden los siguientes hechos:

Por Decreto de esa Alcaldía de fecha 21 de septiembre de 1985 se concede licencia para la apertura de un local destinado a bar musical.

En fecha 22 de julio de 1991 se solicita por el titular del establecimiento licencia para cambio de actividad a *burguer*.

En el año 1989, esto es, con anterioridad a la referida solicitud, el titular del establecimiento procedió a la instalación de elementos no contemplados en la licencia concedida en su día para la apertura de bar musical, y destinados al ejercicio de la actividad de *burguer*.

Como consecuencia de las reclamaciones presentadas en el Servicio Territorial de Economía de la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León sobre la cocina de gas del citado establecimiento, se gira visita de inspección y se emite dictamen negativo en fecha 8 de octubre de 1991, en relación con la instalación receptora de GLP (butano de botellas) existente en el referido local, dictamen en el que se propone la suspensión del servicio por haberse detectado defectos mayores en dicha instalación.

En virtud del citado dictamen, en fecha 8 de octubre de 1991 se ordena la suspensión del suministro a la citada instalación.

Igualmente, como consecuencia de las denuncias presentadas en el Ayuntamiento por humos y olores procedentes del referido local, se dicta Decreto de la Alcaldía en fecha 26 de marzo de 1992 en el que se requiere a su titular la ejecución de una serie de medidas relativas a la extracción de humos.

El 23 de diciembre de 1994 se emite informe por los Servicios Técnicos Industriales de ese Ayuntamiento, en el que se imponen una serie de medidas correctoras en relación con la instalación de gas butano, los humos y olores, y las instalaciones higiénico-sanitarias, no constando en la documentación obrante en esta Institución la ejecución de dichas medidas

Sorprendentemente, en el mes de octubre de 1997 el expediente se encuentra aún en trámite de información pública, en cumplimiento de lo dispuesto en el art. 5 de la Ley 5/1993, es decir, que después de seis años desde la solicitud efectuada por el interesado, el expediente aún se encuentra en tramitación.

En opinión de esta Institución, la necesidad de que por parte del titular se obtenga la correspondiente licencia de actividad no ofrece

duda alguna, ya que la variación de la actividad preexistente, al amparo de la Ley 5/1993, se halla condicionada en su ejercicio a la obtención de las correspondientes licencias de actividad y apertura como presupuesto habilitante, en cuanto comportan un control previo por parte de la Administración que examina y comprueba la legalidad de aquel, concretando sus límites en aras del interés general que exige la evitación de las incomodidades, perturbaciones o riesgos para la salud de la comunidad inherentes a ciertas actividades.

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 sea 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 base a todos los antecedentes expuestos, cabe deducir que, por parte del Ayuntamiento de León, ha existido una actuación irregular en la tramitación del expediente origen de la presente queja, ya que, desde la emisión del informe de los Servicios Técnicos Municipales de 23 de diciembre de 1994, el expediente había quedado paralizado hasta el mes de octubre del año 1997.

Sorprende a esta Institución que durante ese periodo de tiempo no se haya efectuado actuación alguna por parte del Ayuntamiento tendente a la regularización de la actividad ejercida en el establecimiento de referencia, lo que supone una quiebra total del principio de eficacia que debe presidir toda actuación administrativa.

A la vista de estos hechos, y teniendo en cuenta que se estaba procediendo a la regularización de la actividad, esta Institución efectuó la siguiente Recomendación Formal al Ayuntamiento:

"Que, por parte de ese Ayuntamiento, se preste una especial atención durante la tramitación del expediente de referencia a la ejecución, por el titular del establecimiento, D. XXX, de todas aquellas medidas correctoras propias para este tipo de actividades, a fin de evitar las molestias que el establecimiento viene ocasionando a los vecinos colindantes desde el año 1989."

En el escrito de queja **Q/1570/97** una Comunidad de Vecinos manifiesta las molestias que les viene ocasionando el alto nivel de ruidos procedentes de un taller de carpintería sito en la localidad leonesa de San Andrés del Rabanedo.

Del expediente remitido por el Ayuntamiento resaltan los siguientes hechos:

Con fecha 18 de julio de 1995, D.XXX, solicita licencia de actividad en el Ayuntamiento de San Andrés del Rabanedo, licencia que es concedida con fecha 28 de marzo de 1996, momento en el que ya se encontraba en pleno funcionamiento la actividad, ya que las primeras denuncias presentadas por los vecinos colindantes se producen con anterioridad a dicha fecha, y más concretamente los días 25 de febrero y 5 de marzo de 1996.

El 25 de abril de 1996, solicita licencia de apertura, encontrándose en el mes de octubre de 1997 el expediente en tramitación, debido a las molestias que los ruidos generados por el ejercicio de la actividad ocasionan. Se aportan, en este sentido, numerosas actas de medición del nivel de ruidos con resultados de hasta 50 dB(A).

Como consecuencia de los hechos expuestos anteriormente, con fecha 9 de junio de 1997 el Ayuntamiento de San Andrés del Rabanedo requiere al solicitante de la licencia a los efectos de que se abstenga de ejercer la actividad en tanto no le sea concedida la misma, apercibiéndole de que en el supuesto de incumplimiento se adoptarán las medidas que en derecho procedan, incluida la de clausura y precinto de la actividad.

Desde entonces, habían transcurrido prácticamente cinco meses, sin que por parte de D. XXX se hubiese dado efectivo cumplimiento al anterior requerimiento, con los consiguientes perjuicios que esta situación estaba generando para los vecinos colindantes.

Teniendo en cuenta que los hechos expuestos anteriormente constituían una infracción muy grave, expresamente tipificada en el art. 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 (art. 32 de la Ley 5/1993, así como art. 3.1 del Decreto 268/1995, de 28 de diciembre), y cuya instrucción corresponde a la Delegación Territorial (en aplicación del art. 10.2 del Decreto 268/95), nos dirigimos a la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en León recomendando que por parte de esa Administración se incoase expediente sancionador contra el titular de la actividad.

Así mismo, se sugirió tanto al Ayuntamiento como a la Delegación Territorial que, previa audiencia del interesado, se procediese a la suspensión inmediata de la actividad, de conformidad con lo establecido en el art. 35 de la Ley 5/1993, de 21 de octubre, en defensa, en último término, de los bienes jurídicamente protegidos por el ordenamiento.

Se señala en este sentido 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 ser equivalente al otorgamiento de la correspondiente autorización municipal legalizadora de la actividad ejercida"* y que *"el pago de tasas municipales no presupone ni implica la existencia de una licencia de esta clase (S. de 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."*

Con posterioridad se recibió en la Institución un escrito del Ayuntamiento en el que nos comunican que la Comisión de Gobierno Municipal acordó, en sesión celebrada el día 2 de diciembre de 1997,

requerir al titular del establecimiento para que se abstenga de ejercer la actividad de taller de artesanía de madera, en tanto no le sea concedida licencia de apertura, apercibiéndole de que, en caso de incumplir dicho requerimiento, el Ayuntamiento procederá a la inmediata clausura y precinto de la actividad, de conformidad con lo establecido en la Ley 5/1993, de 21 de octubre, de Actividades Clasificadas de Castilla y León.

Por parte de la Delegación Territorial solamente hemos recibido un escrito comunicándonos que el Servicio Territorial de Medio Ambiente ha enviado a la Delegación fotocopia de nuestro escrito, informando sobre las cuestiones planteadas por nosotros.

Expediente **Q/1680/97**. Esta queja fue suscrita por la Junta Vecinal de Tombrio de Arriba (León). En la misma se hacía referencia a las graves molestias ocasionadas por el alto nivel de ruidos procedentes de un ventilador de mina situado en la carretera de Tombrio de Arriba a Langre (dentro del término municipal de Berlanga), a escasos metros del casco urbano de la localidad de Tombrio de Arriba, con los consiguientes perjuicios que esta situación conlleva para los vecinos de la localidad, perjuicios que se ven incrementados como consecuencia del funcionamiento constante del ventilador.

Tras admitir la queja a trámite y solicitar información sobre estas cuestiones al Ayuntamiento de Berlanga, nos informa que en esa Administración no existen los medios técnicos necesarios para constatar el nivel de transmisión acústica.

A la vista de este informe, por parte de esta Institución se efectuó la siguiente Recomendación Formal:

"Teniendo en cuenta que, de conformidad con lo establecido en el art. 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 León, Administración que cuenta con los medios técnicos necesarios para constatar el nivel acústico transmitido por el aparato objeto del escrito de queja".

A fecha de cierre del presente informe no hemos recibido respuesta alguna del Ayuntamiento.

En el expediente **Q/1329/96** se denuncian las molestias ocasionadas por el polvo y ruidos procedentes de una Planta de Fabricación de Hormigón, sita en la localidad leonesa de Quiñones del Río, ubicada en el término municipal de Carrizo de la Ribera.

A la vista de la información remitida por parte del Ayuntamiento de Carrizo de la Ribera, toman cuerpo las siguientes consideraciones:

En el mes de marzo de 1997, y encontrándose la actividad objeto del presente expediente en pleno funcionamiento, estaba aún en tramitación la preceptiva licencia de actividad, hechos que, además de suponer un incumplimiento legal, estaban ocasionando graves perjuicios a los vecinos colindantes, perjuicios que se ven incrementados por la flota de camiones que posee la empresa. Por otro lado, la ausencia de adecuadas medidas correctoras estaba suponiendo un grave deterioro del entorno natural de la zona por las emanaciones de polvo desprendidas.

A la vista de estos hechos, esta Institución recomendó al Ayuntamiento que, por parte de esa Administración, se aplicase rigurosamente la normativa contenida en la Ley 5/1993, de 21 de octubre, de Actividades Clasificadas.

A tal efecto se señaló 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 aquél, concretando su límites en aras del interés general que exige la evitación de las incomodidades, perturbaciones o riesgos para la salud de la comunidad inherentes a ciertas actividades.

Para el ejercicio de una actividad molesta es precisa la existencia de la oportuna licencia, y por ello 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 un supuesto como este, en el que por tratarse de una actividad molesta, las condiciones, las medidas correctoras, tratan de compatibilizar el derecho a la libertad de empresa con el derecho de los ciudadanos al descanso, al disfrute de su vivienda, a una convivencia adecuada y a no percibir más ruidos, polvo y humos que los autorizados y sean compatibles con los derechos afectados (STS de 27 de febrero de 1996).

En el mes de junio, recibimos un escrito del Ayuntamiento en el que nos comunican que, por parte de esa Administración, han sido concedidas las correspondientes licencias de actividad y apertura a la empresa, adjuntando, a tal efecto, el informe favorable de la Comisión Provincial de Actividades Clasificadas, informe en el que se condiciona el ejercicio de la actividad a la ejecución de las siguientes medidas correctoras:

- La entrada y salida de vehículos a la Carretera LE 420 de Carrizo Benavides se efectuará por el camino más alejado posible de la vivienda existente, próxima a la actividad, con el fin de evitar cualquier tipo de molestia y perturbación.

- El camino elegido de acceso a la planta deberá acondicionarse adecuadamente con una capa de aglomerado para evitar emanaciones de polvo.

- En el transporte de material, la caja de vehículos permanecerá cubierta mediante lona.

Estas medidas, según consta a esta Institución a través de varias visitas personales efectuadas en el lugar, no han sido ejecutadas, lo que está originando graves perjuicios a la familia de la vivienda ubicada en las proximidades de la planta.

Como consecuencia de estos hechos, el 23 de junio de 1997 se efectúa la siguiente Recomendación Formal al Ayuntamiento:

"Que, por parte de esa Administración, se requiera a los titulares de la empresa para que, en el plazo más breve posible, procedan a ejecutar las medidas correctoras impuestas en la propia licencia de actividad, apercibiendo, así mismo, de la revocación de la

licencia en caso contrario, en aplicación de lo dispuesto en el art. 10.1 de la Ley 5/1993, de 21 de octubre, de Actividades Clasificadas.

Con posterioridad, recibimos un escrito del Ayuntamiento en el que se nos comunica que, por parte de esa Administración, se ha requerido formalmente el 8 de agosto de 1997 a la empresa el cumplimiento de las medidas correctoras impuestas por la Comisión Provincial de Actividades Clasificadas.

Mediante escrito de 9 de septiembre de 1997, nos dirigimos nuevamente al Ayuntamiento solicitando información sobre el grado de ejecución del anterior requerimiento, solicitud que tuvimos que reiterar el 22 de octubre de 1997.

Ante la pasividad de la Administración Local, el 11 de noviembre de 1997, efectuamos la siguiente recomendación a la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en León:

En el curso de las investigaciones que, desde esta Institución, se están llevando a cabo en relación con el expediente de queja, registrado con el número de referencia Q/1329/96, hemos tenido conocimiento de que, en la localidad leonesa de Quiñones del Río, se encuentra ubicada una Planta Industrial de Elaboración de Hormigón, actividad que se encuentra en pleno funcionamiento a pesar de que, por parte de los titulares de la empresa, no han sido ejecutadas las medidas correctoras impuestas por la Comisión Provincial de Actividades Clasificadas con fecha 31 de marzo de 1997, con los consiguientes perjuicios que esta situación está generando para los vecinos colindantes.

Teniendo en cuenta que estos hechos constituyen una infracción muy grave, expresamente tipificada en el art. 28.2 a) de la Ley 5/1993, de 21 de octubre, infracción cuya sanción corresponde al

Consejero de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio (art. 32 de la Ley 5/1993, así como art. 3.1 del Decreto 268/1995, de 28 de diciembre), y en uso de las facultades que me confiere la Ley 2/1994, de 9 de marzo, de las Cortes de Castilla y León, considero necesario efectuar la siguiente Recomendación Formal:

Que por parte de esa Delegación Territorial se incoe expediente sancionador (en aplicación del art. 10.2 del Decreto 268/95) contra la empresa XXX, titular de la actividad, como consecuencia de la inaplicación de las medidas correctoras impuestas en su día por parte de la Administración.

Así mismo, esta Institución considera necesario que, previa audiencia del interesado, se proceda a la suspensión inmediata de la actividad de referencia, de conformidad con lo establecido en el art. 35 de la Ley 5/1993, de 21 de octubre, en defensa, en último término, de los bienes jurídicamente protegidos por el ordenamiento.

El 26 de noviembre de 1997 se reiteró al Ayuntamiento, por segunda vez, la información relativa al grado de ejecución de las medidas correctoras impuestas por la Comisión Provincial de Actividades Clasificadas.

Ese mismo día recibimos un informe del Ayuntamiento comunicándonos que por parte de esa Administración se había vuelto a requerir a la empresa la ejecución de las medidas correctoras.

La Delegación Territorial se dirigió a la Institución informándonos que por parte de esa Administración se había puesto de manifiesto al Alcalde de Carrizo de la Ribera el debido cumplimiento de las medidas correctoras.

Posteriormente, la Delegación Territorial nos comunica que el Servicio Territorial de Medio Ambiente ha enviado a la Delegación fotocopia del escrito remitido por esta Institución, informando sobre las cuestiones planteadas por nosotros.

Al considerar esta Institución que los informes remitidos por la Administración Regional en ningún caso daban respuesta a las cuestiones planteadas, reiteramos la recomendación efectuada.

A fecha de cierre del presente informe el problema sigue vigente, como consecuencia de una absoluta pasividad por parte de las Administraciones competentes, con los consiguientes perjuicios que esta situación está conllevando para el presentador de la queja y su familia.

En el escrito de queja **Q/1412/97** el compareciente pone de manifiesto las molestias ocasionadas por los ruidos transmitidos por los compresores del Hospital del Bierzo, con los consiguientes perjuicios que ello ocasiona para los vecinos colindantes.

Admitida la queja a trámite mediante escrito de fecha 17 de octubre de 1997, con esa misma fecha solicitamos información al Ayuntamiento.

El 6 de noviembre recibimos un informe del Ayuntamiento de Ponferrada, en el que nos comunican que tras efectuarse por parte del personal técnico de esa Administración las correspondientes mediciones del nivel de ruidos transmitidos por los compresores del Hospital del Bierzo en las viviendas colindantes, mediciones en las que se constató que el nivel de transmisión era superior a los límites establecidos en el Decreto 3/1995, de 12 de enero, se ha requerido a la dirección del Centro Hospitalario la adopción de las medidas

correctoras necesarias a fin de subsanar las deficiencias detectadas, hechos que se pusieron en conocimiento de los comparecientes.

Expediente **Q/1677/97** En el escrito de queja relativo a este expediente, una Comunidad de Vecinos denunció la construcción, de una estación de servicio de combustibles en una zona residencial de Ponferrada, a pesar de que, según manifestaciones de los comparecientes, aún no habían sido otorgadas las correspondientes licencias municipales.

Admitida la queja a trámite, se solicitó el expediente al Ayuntamiento de Ponferrada mediante escrito de fecha 13 de octubre de 1997, expediente que tuvo entrada en esta Institución el 31 de octubre de 1997.

Del estudio del mismo se desprendía que, por parte de esa Administración, había sido otorgada la correspondiente licencia de actividad el 10 de enero de 1997, a pesar de lo cual no se había notificado a los afectados en tiempo y forma la tramitación del expediente.

De este modo, se efectuó al Ayuntamiento la siguiente Recomendación Formal:

*Conforme a las facultades que me atribuye la Ley 2/94, 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, registrado en esta Institución con el número de referencia **Q/1677/97**, relativo a la construcción, por parte de la empresa XXX, de una estación de servicio de combustibles en la zona residencial XXX de esa localidad, considero necesario efectuar las siguientes consideraciones:*

Según nos informa expresamente V.I. en su escrito de fecha 28 de octubre de 1997 (nº registro de salida 9.618), mediante Decreto de esa Alcaldía de fecha 30 de julio de 1996 se admite a trámite la solicitud efectuada por parte de la empresa XXX, iniciándose la tramitación prevista en el art. 5 de la Ley 5/1993, de 21 de octubre, de Actividades Clasificadas de Castilla y León.

En este sentido el expediente fue sometido a información pública, a través de la inserción del correspondiente anuncio en el Boletín Oficial de la Provincial de 26 de agosto de 1996, así como en el tablón de edictos del Ayuntamiento, finalizando el plazo de información el 13 de septiembre de 1996.

Por lo que respecta a la notificación personal a los vecinos inmediatos al lugar del emplazamiento propuesto, así como a aquellos que, por su proximidad a éste, pudieran verse afectados, esa Administración manifiesta expresamente que:

"De la notificación se hace cargo, en representación de la Comunidad de Propietarios, el Tesorero en aquel momento, toda vez que éste declara a la Policía Municipal que el Presidente de la misma no reside en dicha dirección y se hace cargo de dar traslado a la comunidad y a los vecinos..."

Lo cierto es que, en opinión de esta Institución, las notificaciones legalmente impuestas no fueron realizadas en toda su extensión, ya que éstas revisten un carácter estrictamente personal (STS de 12 de marzo de 1991), por lo que no es suficiente notificar única y exclusivamente al tesorero de la comunidad, puesto que, en ningún caso, éste representaba a la totalidad de los interesados, tal y como se puso de manifiesto en la ausencia de alegación alguna durante el trámite de información pública, alegaciones que sin embargo sí fueron efectuadas por la Comunidad de Vecinos el 4 de

junio de 1997 cuando se iniciaron las obras de construcción de la mencionada actividad, momento en el que los interesados tuvieron conocimiento por vez primera de la misma.

La falta de notificación personal por parte de esa Administración ha supuesto una infracción del art. 5.1 de la Ley 5/1993, de 21 de octubre, de Actividades Clasificadas, 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.

Los hechos descritos anteriormente constituyen así, en opinión de esta Institución, una infracción que al ser insubsanable por haberse concedido ya la licencia de actividad por parte de esa Administración, produce, a tenor del art. 63 de la Ley 30/92, la nulidad de las actuaciones a partir del momento en que se cometió, o sea, a partir de la omisión de la notificación personal a los vecinos de la Urbanización XXX, establecida en el art. 5.1 de la Ley 5/1993, nulidad que lleva aparejada la retroacción del expediente a tal estado procedimental.

Hasta el momento de cierre del presente informe no hemos tenido respuesta alguna al respecto.

Expediente **Q/96/96**. Se trata de una queja presentada como consecuencia del incumplimiento, por parte de la Comunidad de Propietarios de un edificio de Palencia, del requerimiento efectuado por el Ayuntamiento en el que se les obligaba a subsanar las deficiencias en la instalación del ascensor del edificio, deficiencias que, según manifestaciones del presentador de la queja, ocasionan graves molestias al denunciante como consecuencia del alto nivel de ruidos que la puesta en funcionamiento del aparato genera.

Admitida la queja a trámite, recibimos un informe del Ayuntamiento en el que nos comunican que, en opinión de esa Administración, es la propia Comunidad de Vecinos la que debe subsanar los defectos de las instalaciones, puesto que el Ayuntamiento en ningún caso podría, mediante ejecución subsidiaria, arreglar la instalación en el interior del edificio.

A la vista de esta información, mediante escrito de fecha 6 de mayo de 1997 se efectuó la siguiente recomendación al Ayuntamiento:

Conforme a las facultades que me atribuye la Ley 2/1994, de 9 de marzo, y el Acuerdo de Cooperación y Coordinación entre el Defensor del Pueblo y el Procurador del Común de Castilla y León, y a la vista de la información facilitada, es necesario efectuar las siguientes consideraciones previas:

Primero.- El art. 2 de la Ordenanza Municipal de Palencia para la protección del medio ambiente contra la emisión de ruidos y vibraciones establece la competencia del Ayuntamiento para ejercer, de oficio o a instancia de parte, el control de cumplimiento de lo preceptuado en la misma, exigir la adopción de medidas correctoras

necesarias, señalar las limitaciones correspondientes en caso de incumplirse lo ordenado, así como para imponer las sanciones administrativas que sean necesarias para obtener la restitución de la legalidad.

Segundo.- Así mismo, en el art. 3 de la citada Ordenanza en el que se establece el ámbito de aplicación de la misma, se incluyen "... instalaciones, máquinas, ... y en general, todos los elementos... que modifiquen el estado natural del medio ambiente, por la emisión de ruidos y vibraciones, cualquiera que sea su titular, promotor y lugar, público o privado, ...y que puedan ser causa de molestias a las personas o de riesgos para la salud o el bienestar de las mismas."

Teniendo en cuenta que, según la información remitida por V.I., existen actas de medición del nivel de ruidos generados por la instalación denunciada con un resultado de hasta 45,5 dBA, así como la competencia sancionadora del Ayuntamiento en esta materia, esta Institución efectúa la siguiente Recomendación Formal:

Que por parte de esa Administración se requiera nuevamente a la Comunidad de Propietarios del edificio sito en la calle XXX de esa localidad, a fin de que se proceda a subsanar las deficiencias señaladas, sancionando a la Comunidad, en caso de incumplimiento, de acuerdo con lo establecido en el Título X de la Ordenanza Municipal mencionada.

El 20 de mayo de 1997 el Ayuntamiento de Palencia nos comunica la aceptación de la recomendación efectuada, hechos que fueron puestos en conocimiento del presentador de la queja.

Expediente **Q/140/97** En esta queja se hace alusión al problema generado como consecuencia de las molestias ocasionadas por el alto nivel de ruidos transmitidos por el reloj de la Casa Consistorial de la

localidad de Cervera de Pisuerga, con los consiguientes perjuicios que ello ocasiona para el compareciente, que ejerce su actividad frente al Ayuntamiento, aportando a tal efecto mediciones de los niveles de ruidos, con resultados superiores a lo establecido en el Decreto 3/1995, de 12 de enero.

Admitida la queja a trámite el 16 de mayo de 1997, se solicitó información al Ayuntamiento con esa misma fecha.

El 23 de junio de 1997 el Ayuntamiento de Cervera de Pisuerga nos comunica que por parte de esa Administración se ha procedido a sustituir el reloj de la Casa Consistorial, con lo que se ha logrado evitar que las campanas suenen en el horario comprendido entre las 12 de la noche y las ocho de la mañana, medidas con las que está conforme el presentador de la queja, quien nos remitió un carta de agradecimiento.

Expediente **Q/962/97** En el escrito de queja el compareciente denuncia la instalación de un tanatorio en la localidad palentina de Saldaña sin que, según manifestaciones del presentador de la queja, hubieran sido otorgadas las correspondientes licencias municipales al efecto.

Admitida la queja a trámite se solicitó al Ayuntamiento la siguiente información:

- Si, por parte de esa Administración, se han concedido al titular las correspondientes licencias de actividad, obras y apertura.

- Si se ha dado cumplimiento al art. 43 del Decreto 2263/1974, de 20 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de Policía Sanitaria Mortuoria.

- Medidas correctoras propuestas por el interesado en el proyecto, así como las impuestas por la administración (Ayuntamiento o Comisión Provincial de Actividades Clasificadas).

- Acta de comprobación de las instalaciones.

- Cualquier otra documentación que Ud. considere procedente.

Tras un primer recordatorio de la solicitud, el Ayuntamiento nos informa de los siguientes hechos:

Primero.- El establecimiento cuenta con las correspondientes licencias de actividades y de obras. Concretamente dispone de las licencias de actividades NO CLASIFICADAS de transporte con vehículo afecto a la de pompas fúnebres, así como la de servicio de pompas fúnebres y velatorio

Segundo.- No se ha dado cumplimiento al art. 43 del Decreto 2263/1974 del Reglamento de Policía Sanitaria Mortuoria, al haber desaparecido las Jefaturas Provinciales de Sanidad, lo cual no obstante se ha solicitado informe del Centro de Salud del Municipio.

Tercero.- Respecto de las medidas correctoras y el acta de comprobación que se solicita, las mismas no se han emitido al no haberse estimado necesarias por reunir el establecimiento los requisitos necesarios de conformidad con el informe técnico municipal y no precisar el mismo la calificación de actividad clasificada.

A la vista de este informe se efectuó la siguiente recomendación formal al Ayuntamiento:

Una vez examinada la respuesta remitida desde ese organismo en relación a la petición de información que le hice en virtud de la

tramitación de la queja que se había presentado ante esta Institución y registrada con el número de referencia Q/962/97, relativa a la instalación de un tanatorio en la Avda. XXX, de esa localidad, estimo necesario efectuar las siguientes consideraciones:

Según manifiesta expresamente en su escrito, por parte de esa Administración no se ha dado efectivo cumplimiento al art. 43 del Decreto 2263/1974, al haber desaparecido las Jefaturas Provinciales de Sanidad. No obstante, se ha solicitado informe del Centro de Salud Municipal.

A este respecto debe tenerse en cuenta que las competencias que en relación con la policía sanitaria mortuoria atribuye el Decreto 2263/1974 a la Administración del Estado fueron tempranamente asumidas por el entonces Consejo General de Castilla y León, mediante Real Decreto 2559/1981, de 19 de octubre, sobre traspaso de competencias y funciones en materia de sanidad (art. 2, apartado 2.1 c)

Si bien en un primer momento, en virtud del Decreto 22/1981, de 30 de octubre, se delegaron en las Diputaciones Provinciales las competencias que en dicha reglamentación venían encomendadas a los órganos de la Administración Periférica del Estado, tal delegación fue revocada por Decreto 124/1983, de 24 de noviembre -una vez establecida la estructura orgánica de la Consejería de Bienestar Social-, quedando atribuida a los Delegados Territoriales de esta Consejería o, en su defecto, a los Directores Provinciales de Salud.

Tras la fusión de las Consejerías de Cultura y Bienestar Social, las competencias que el Reglamento que nos ocupa atribuye "a las autoridades inferiores al Ministro de Gobernación y Director General de Sanidad" fueron desconcentradas en los Delegados Territoriales de la Consejería resultante (arts. 1 y 8.4 del Decreto

263/1988, de 29 de diciembre, que a la vez las encomendó por delegación a los Jefes de los Servicios Territoriales, según su art. 2).

Creada la Consejería de Sanidad y Bienestar Social por Decreto 190/1991, de 10 de julio, ni el Decreto 263/1991, sobre estructura orgánica de ésta, ni la Orden de 21 de febrero de 1992, dictada en su desarrollo, contienen referencia alguna a la atribución competencial en materia de policía sanitaria mortuoria, salvo la genérica que, por razón de su indudable aspecto sanitario, queda comprendida entre las facultades que a dicha Consejería corresponde ejercer conforme a las mismas normas.

En la actualidad, atribuida al Servicio de Ordenación Sanitaria de la Dirección General de Salud Pública "la ordenación de la Policía Sanitaria Mortuoria, (art. 17 de la Orden de la Consejería de Sanidad y Bienestar Social de 21 de noviembre de 1996, por la que se desarrolla la estructura orgánica de sus Servicios Centrales), la Orden conjunta de esta Consejería y de la Consejería de Presidencia y Administración Territorial de la misma fecha, por la que se desarrolla la estructura orgánica y se definen las funciones de los Servicios Territoriales de Sanidad y Bienestar Social de las Delegaciones Territoriales de la Junta de Castilla y León, encomienda a la Sección de Ordenación Sanitaria, integrada en el área funcional de Salud Pública, "...las actuaciones en materia de policía sanitaria mortuoria.. " (art. 4.1).

De este modo, la desaparición de las Jefaturas Provinciales de Sanidad, en modo alguno excluye, en opinión de esta Institución, el deber de ese Municipio de dar efectivo cumplimiento a lo preceptuado en el art. 43 del Reglamento de Policía Sanitaria Mortuoria, ya que las funciones que las mismas venían ejerciendo se encuentran residenciadas en el momento actual en los Servicios Territoriales de

Sanidad y Bienestar Social (Sección Salud Pública) de las Delegaciones Territoriales de la Junta de Castilla y León.

Así, en opinión de esta Institución, resulta totalmente insuficiente el informe del Centro de Salud Municipal de ese Ayuntamiento, ya que no consta que el mismo hubiera actuado por delegación de facultades de la Administración competente para emitir el informe favorable previo a que hace referencia el indicado art. 43.

En su escrito nos comunica, así mismo, que por parte de esa Administración no se ha estimado necesario tramitar el expediente de referencia de conformidad con lo establecido en la Ley 5/1993, de 21 de octubre, de Actividades Clasificadas de Castilla y León.

Debe tenerse en cuenta, en este sentido, la Sentencia del Tribunal Supremo de fecha 9 de abril de 1996, relativa al establecimiento de un local destinado a oficinas funerarias, tanatorio y garaje, en la que expresamente se considera que esta actividad, por su naturaleza, está sometida al Reglamento sobre Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas, de 30 de noviembre de 1961. La finalidad es "proteger la salubridad de los ciudadanos, así como la aplicación de medidas correctoras frente a posibles efectos infectocontagiosos o de otra índole que pudieran deducirse del proceso de descomposición inherente a los cadáveres; debiendo ser objeto de la oportuna clasificación por el órgano competente de la Comunidad Autónoma la actividad a desarrollar en un tanatorio; sometiendo previamente el expediente a la información pública y a los demás trámites del Reglamento de 30 de noviembre de 1961; y los específicos del de Policía Mortuoria."

Por las razones expuestas anteriormente, y en uso de las facultades que me confiere la Ley 2/1994, de 9 de marzo, del

Procurador del Común de Castilla y León, considero oportuno efectuarle la siguiente Recomendación Formal:

"Que por parte de esa Administración se requiera a los titulares de la actividad objeto del presente expediente a fin de que regularicen su situación de conformidad con lo establecido en el art. 26 de la Ley 5/1993, de 21 de octubre, de Actividades Clasificadas de Castilla y León. Así mismo, deben adoptarse las medidas pertinentes en orden a dar efectivo cumplimiento a lo establecido en el art. 43 del Decreto 2263/1974."

El Ayuntamiento nos comunica que no considera oportuno aceptar la recomendación formal efectuada ya que, en opinión de esa Administración, la actividad objeto de la queja se encuentra exenta de tramitación a los efectos de lo dispuesto en la Ley 5/1993, de 21 de octubre, de Actividades Clasificadas de Castilla y León.

Por otro lado, y en relación con el cumplimiento del Decreto 2263/1974, se adjunta un informe favorable del Servicio Territorial de Sanidad y Bienestar Social de Palencia, informe en el que esa Administración comunica al Ayuntamiento que una vez finalizadas las obras deberán dar traslado al Servicio Territorial para la realización de la correspondiente inspección técnica que permita emitir el informe sanitario definitivo de fin de obra.

A todas luces el informe ha sido solicitado con posterioridad a la tramitación del expediente por parte de esta Institución, y parece que la Administración regional ignorase que las obras se encuentran totalmente finalizadas en la actualidad.

Actividades insalubres

En la queja **Q/3145/96**, los comparecientes ponen de manifiesto la falta de salubridad y los malos olores procedentes de unos corrales sitios en la localidad de La Aldehuela, conocidos por los vecinos como Corral Concejo, que fueron construidos en su día por el Ayuntamiento para uso de los vecinos.

Mediante escrito de fecha 30 de mayo de 1997 el Ayuntamiento nos comunica los siguientes hechos:

En esa localidad únicamente existe un embarcadero de ganado, que es el situado desde hace numerosos años y antes de la actual Ley 5/1993, de 21 de octubre, de actividades clasificadas de Castilla y León, en la calle XXX. El denominado "Corral del Concejo" situado en la calle XXX no se utiliza en la actualidad, desde hace meses, como embarcadero, toda vez que este Ayuntamiento desafectó dicho bien y modificó su naturaleza jurídica al no tener ya sentido su utilización como embarcadero.

La situación del embarcadero de la calle XXX ha sido puesta en conocimiento, verbalmente, por la Alcaldía, a los ganaderos de la localidad que utilizan dicha instalación, a fin de que el uso sea adecuado y evite molestias al vecindario. Esta Alcaldía reiterará a los ganaderos la necesidad de utilizar adecuadamente el embarcadero y propondrá las medidas necesarias para mejorar la salubridad y evitar los olores.

A la vista de este informe, mediante escrito de fecha 4 de junio de 1997, esta Institución solicitó al Ayuntamiento la siguiente información:

Si en su día se siguió, por parte de esa Administración, la tramitación del oportuno expediente de concesión de licencia de acuerdo con lo preceptuado en el Reglamento de Actividades

Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas, aprobado mediante Decreto 2414/1961, de 30 de noviembre, adjuntando, en su caso, copia del informe favorable de la Subcomisión de Saneamiento, medidas correctoras instaladas en orden a paliar las molestias para los vecinos colindantes, así como copia del acta de comprobación de las instalaciones a que hace referencia el art. 34 del mencionado Reglamento.

Con posterioridad el Ayuntamiento nos comunica que en esa Administración no obra expediente alguno al respecto. Así mismo nos informan que el Municipio es eminentemente ganadero y con una población dedicada exclusivamente a dichas actividades.

A la vista de estos hechos, se efectuó al Ayuntamiento 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 proceda a **regularizar esta situación**, de conformidad con lo establecido en el art. 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 art. 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.

El 19 de diciembre de 1997 el Ayuntamiento nos comunica que, de conformidad con lo recomendado por esta Institución, se procederá a regularizar la situación, hechos que se pusieron en conocimiento del presentador de la queja.

En la queja **Q/841/96**, el compareciente manifestaba el problema generado como consecuencia de las graves molestias ocasionadas por la falta de salubridad y malos olores procedentes de una explotación ganadera, ubicada en la localidad de Herreros de Suso (Ávila), hecho que tenía su origen en la inexistencia de las correspondientes licencias de actividad, obras y apertura, por lo que no había sido ejecutada medida correctora alguna para paliar las referidas molestias.

Del estudio de la información remitida por el Ayuntamiento se desprendía que el titular de la explotación había solicitado el 1 de febrero de 1993 licencia municipal para la legalización de cobertizo para almacenamiento de piensos y productos para la ganadería, licencia que fue concedida por el Ayuntamiento el 3 de febrero de ese mismo año, de acuerdo con los proyectos técnicos presentados y para la actividad que se solicitó, nunca para cualquier otra.

A la vista de esta información, y teniendo en cuenta que en la nave se estaba ejercitando una actividad completamente distinta a la autorizada por el Ayuntamiento, hechos constitutivos de una infracción muy grave, expresamente tipificada en el art. 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 (art. 32 de la Ley 5/1993, así como art. 3.1 del Decreto 268/1995, de 28 de diciembre), y cuya instrucción corresponde a la Delegación Territorial (en aplicación del

art. 10.2 del Decreto 268/95), nos dirigimos a la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León de Ávila recomendando que por parte de esa Administración se incoase expediente sancionador contra el titular de la actividad.

Así mismo se sugirió tanto al Ayuntamiento como a la Delegación Territorial que, previa audiencia del interesado, se procediese a la suspensión inmediata del establecimiento, de conformidad con lo establecido en el art. 35 de la Ley 5/1993, de 21 de octubre, en defensa, en último término, de los bienes jurídicamente protegidos por el ordenamiento.

Estas recomendaciones fueron reiteradas y finalmente, recibimos un escrito de la Delegación Territorial de Ávila en el que nos comunican que aceptan la recomendación efectuada. En este sentido, por parte de esa Administración se van a iniciar las gestiones de investigación necesarias a fin de conocer la situación jurídica en que se encuentra la actividad objeto de la queja. Si de la información se desprende que la explotación no cuenta con las correspondientes licencias, se iniciará el correspondiente expediente sancionador. Estos hechos se pusieron en conocimiento del presentador de la queja.

Expediente Q/98/96. En este expediente se denuncia el problema generado como consecuencia de los constantes ruidos, vibraciones y polvo producidos por una factoría de productos de alimentación animal de la localidad burgalesa de Melgar de Fernamental, con los consiguientes perjuicios que ello viene ocasionando para los vecinos colindantes.

Tras las diversas gestiones efectuadas por esta Institución en relación con la queja de referencia, el Ayuntamiento nos comunica que la empresa, titular de la actividad objeto de la queja, ha decidido

trasladar la misma a otro lugar más alejado, a fin de evitar problemas con los vecinos colindantes.

Por las razones expuestas anteriormente se procedió al archivo del expediente.

Expediente **Q/948/96**. En el escrito de queja, se hace alusión a las molestias que los comparecientes vienen sufriendo como consecuencia de la insalubridad y malos olores generados por una nave de ganado vacuno, sita en la localidad de Garganchón (Burgos), perteneciente al término municipal de Pradoluengo, sin que, según manifestaciones de los presentadores de la queja, hayan sido ejecutadas las medidas correctoras impuestas en su día en la licencia de actividad concedida por la Administración.

Del estudio de la información remitida por el Ayuntamiento se desprende que la nave cuenta con licencia para corral doméstico pecuario, actividad exenta de tramitación de conformidad con lo establecido en el Decreto 159/94, de 14 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de aplicación de la Ley de Actividades Clasificadas.

De este modo, el titular de la nave solamente podría tener en la instalación 2 cabezas de ganado vacuno, a pesar de lo cual, el propio Ayuntamiento nos informa de la tenencia de un número de cabezas superior al señalado anteriormente, razones por las que, mediante escrito de fecha 4 de diciembre de 1997, se efectuó la siguiente recomendación formal al Ayuntamiento:

Debe tenerse en cuenta, en primer lugar, que según se establece expresamente 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, se consideran actividades exentas de tramitación:

"Corrales domésticos, entendiendo por tales las instalaciones pecuarias cuya capacidad no supere dos cabezas de ganado vacuno..."

En este sentido, y según se desprende de su informe de fecha 28 de octubre de 1997, la actividad ganadera objeto del escrito de queja, y cuya titularidad ostenta D. XXX, posee un número de cabezas de ganado superior al mencionado en el párrafo anterior, razones por las que, en opinión de esta Institución, la actividad se encuentra sometida a las prescripciones establecidas en la Ley 5/1993, de 21 de octubre. A mayor abundamiento, y según se desprende de la documentación obrante en esta Institución al respecto, por parte de esa Administración, se ha seguido en el presente caso el procedimiento establecido en el art. 5 de la Ley 5/1993, a excepción del trámite relativo a la remisión del expediente a la Comisión Provincial de Actividades Clasificadas, siendo el informe favorable de esta Administración requisito imprescindible para conceder en su momento la correspondiente licencia de actividad.

Por las razones expuestas anteriormente, y en uso de las facultades que me confiere la Ley 2/1994, de 9 de marzo, del Procurador del Común de Castilla y León, considero oportuno efectuarle la siguiente Recomendación Formal:

Que por parte de esa Administración se proceda a subsanar las deficiencias anteriormente reseñadas, en aras, en último término, de un efectivo cumplimiento de la legislación vigente para este tipo de actividades.

Tras un primer recordatorio de la recomendación efectuada, finalmente el Ayuntamiento nos comunica la aceptación de la resolución efectuada por esta Institución, lo que se puso en conocimiento del presentador de la queja.

En la queja **Q/40/97** un ciudadano de la localidad leonesa de Codornillos, sita en el término municipal de Calzada del Coto, plantea el problema generado como consecuencia de la insalubridad y malos olores procedentes de una explotación de ganado vacuno ubicada en esa localidad.

Tras un primer recordatorio de la información solicitada, el 9 de octubre de 1997 el Ayuntamiento manifestaba las graves dificultades que para esa Administración entrañaba la estricta aplicación de la Ley en este tipo de actividades.

A la vista de este escrito, solicitamos al Ayuntamiento que nos informase si, al menos, el titular de la explotación había ejecutado algún tipo de medida correctora en las instalaciones a fin de evitar molestias a los vecinos colindantes.

El Ayuntamiento nos comunica el requerimiento efectuado al titular de la explotación, a fin de que proceda a la ejecución de la siguiente medida correctora:

Instalación de una valla que evite las molestias propias de este tipo de actividades.

En este sentido le ha sido concedido un plazo de seis meses.

Expediente **Q/1110/97**. En el escrito de queja los comparecientes ponen de manifiesto las molestias ocasionadas por los ruidos y malos olores procedentes de una granja de cerdos ubicada en la localidad de Carral de la Vega (León), hechos que han denunciado en reiteradas ocasiones ante el Ayuntamiento de Valderrey, sin que por parte de esa Administración haya sido adoptada medida alguna a fin de solucionar este problema.

Admitida la queja a trámite mediante escrito de fecha 12 de agosto de 1997, con esa misma fecha se solicitó al Ayuntamiento la siguiente información:

- Si por parte de esa Administración se han concedido al titular de la explotación las correspondientes licencias de actividad, obras y apertura, adjuntando, en su caso, copia de las mismas.

- 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.

Tras un primer recordatorio, recibimos la información requerida. Del estudio de la misma se desprende claramente que la actividad se está ejercitando sin ningún tipo de licencia. Se adjunta, así mismo, un escrito de alegaciones efectuadas por el titular de la explotación en el que pone de manifiesto que la actividad existe con anterioridad al Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas, considerando, en este sentido, que la normativa vigente no le es aplicable por ser de fecha posterior y carecer de efectos retroactivos, señalando, así mismo, que, en todo caso, y de haberse cometido alguna infracción, ésta hubiera prescrito por el transcurso del tiempo.

A la vista de estos hechos, mediante escrito de fecha 2 de diciembre de 1997 efectuamos la siguiente recomendación a la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en León:

En el curso de las investigaciones que, desde esta Institución, se están llevando a cabo en relación con el expediente de queja, registrado con el número de referencia Q/1110/97, hemos tenido conocimiento, a través del informe remitido por el Ayuntamiento de Valderrey, de que en la localidad de Carral de la Vega, perteneciente a ese Término Municipal, se encuentra en pleno funcionamiento una explotación de ganado porcino sin que, por parte de su titular, hayan sido obtenidas las preceptivas licencias que, para el ejercicio de esta actividad, se exigen legalmente.

El titular de la explotación, al que le ha sido notificada nuestra petición de información ha alegado la existencia de la actividad con anterioridad al Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas, considerando, en este sentido, que la normativa vigente no le es aplicable por ser de fecha posterior y carecer de efectos retroactivos, señalando, así mismo, que, en todo caso, y de haberse cometido alguna infracción, ésta hubiera prescrito por el transcurso del tiempo.

Debe tenerse en cuenta, sin embargo, que al tratarse de una actividad clasificada, ésta se encuentra sometida no sólo a lo dispuesto en la Ley 5/1993, de 21 de octubre, sino también a las prescripciones del Decreto 2414/1961, de 30 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas, Reglamento que, en su Disposición Transitoria Primera, establece el régimen aplicable a las actividades sin licencia a la fecha de la publicación del mismo. Así, los interesados debían solicitar, en el plazo de dos meses a partir de la fecha de su entrada

en vigor, la correspondiente autorización, siguiendo los trámites determinados en el mismo. Este plazo fue ampliado hasta el 1 de junio de 1963 en la Orden de 15 de marzo de 1963, por la que se aprueba una instrucción que dicta normas complementarias para la aplicación del Reglamento.

El núm. 3º de la Disposición Segunda de la mencionada instrucción establece, así mismo, que las industrias, establecimientos o actividades cuyos titulares no soliciten la licencia municipal en el plazo fijado serán consideradas como clandestinas, pudiendo procederse a su clausura durante todo el tiempo que demoren formular la correspondiente petición.

Como quiera que no sólo no consta formalizada dicha solicitud en el expediente, sino que, además, el art. 35 del Reglamento mencionado autoriza para las actividades clasificadas la comprobación técnica de funcionamiento en cualquier tiempo, puesto que como ha declarado la Jurisprudencia -STS de 4 de julio de 1992)- "la licencia municipal de apertura de establecimiento postula, de acuerdo con su carácter, una permanente adecuación a la norma (concepción institucional dinámica de la Jurisprudencia) dado que el ejercicio de la actividad autorizada ha de acomodarse a las exigencias precisas para que la misma resulte inocua o tolerable, dentro de los márgenes establecidos, para el vecindario y derechos de los demás establecimientos, por lo que tal actividad está sujeta a una posible y permanente inspección por parte de las autoridades...", es por lo que debe rechazarse la mencionada alegación.

Por lo que respecta a la prescripción alegada por el interesado, por los mismos fundamentos resulta improcedente su admisión, puesto que la infracción que en opinión de esta Institución debe ser sancionada, tiene carácter continuado, tal y como se ha

señalado reiteradamente por la jurisprudencia (SSTS 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 art. 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 (art. 32 de la Ley 5/1993, así como art. 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 art. 10.2 del Decreto 268/95) contra D. XXX como consecuencia del ejercicio de una actividad clasificada, en funcionamiento, sin licencia de actividad.

Así mismo se sugirió tanto al Ayuntamiento como a la Delegación Territorial que, previa audiencia del interesado, se procediese a la suspensión inmediata del establecimiento, de conformidad con lo establecido en el art. 35 de la Ley 5/1993, de 21 de octubre, en defensa.

A fecha de cierre del presente informe, y pese a que hemos reiterado las recomendaciones efectuadas, no hemos tenido respuesta alguna.

En el escrito de queja **Q/3046/96** se hace alusión al problema generado como consecuencia de la construcción, de una nave para la explotación de ganado vacuno dentro del casco urbano de la localidad de Roderos sin que, según manifestaciones del presentador de la queja, hayan sido otorgadas las correspondientes licencias de actividad y obras por parte del Ayuntamiento de Villaturiel (León) ya que, hasta el momento actual, no le ha sido notificado personalmente, como vecino colindante que es, la solicitud que, en su caso, haya sido efectuada por el titular, en aplicación del art. 5.1 de la Ley 5/1993, de 21 de octubre, de Actividades Clasificadas de Castilla y León.

El 30 de julio de 1997 recibimos un informe del Ayuntamiento en el que nos comunica que por parte de esa Administración se procedió a la notificación personal a los vecinos colindantes con la explotación durante la tramitación del expediente, no considerando como tal a la presentadora de la queja por no cumplir el requisito de la vecindad ni de colindancia, habiéndose otorgado posteriormente la correspondiente licencia de actividad al interesado.

A la vista de este informe, mediante escrito efectuamos la siguiente recomendación formal al Ayuntamiento de Villaturiel:

El art. 5.1 de la Ley 5/1993, de 21 de octubre, al regular el trámite a seguir para la concesión de la licencia de actividad, establece expresamente la obligación del Alcalde no sólo de someter el expediente a información pública por término de 15 días, sino también de notificar personalmente a los vecinos inmediatos al lugar del emplazamiento propuesto así como aquellos que por su proximidad a éste pudieran verse afectados.

En el expediente de referencia el fundamental problema planteado es de naturaleza jurídica, y consiste en determinar el sentido y alcance que deba atribuirse a la locución "vecinos" utilizada por el texto legal, pues si a dicho término se le da, como se desprende de su escrito, una aceptación gramatical equivalente a personas que habitan con otros en un mismo pueblo, barrio, o casa, o se integran en dicho concepto, según el art. 15 de la Ley de Bases de Régimen Local, las personas que se encuentren inscritas en el padrón municipal, es manifiesto que, como la presentadora de la queja no reside en Roderos, ni, por tanto, en lugar inmediato al emplazamiento de la nave, no debió ser notificada personalmente, y por consiguiente no se cometió infracción formal; mientras que si al sustantivo "vecinos" se le atribuye el sentido amplio de propietario de edificios o fincas colindantes o próximas, es claro que el compareciente, si acredita su cualidad de dueño de la finca, tendrá la condición de "vecino", al que personalmente debió notificarse el propósito de establecer la actividad, con las consecuencias que el incumplimiento de este trámite comporte.

Centrado en tales términos este problema de hermenéutica, debe tenerse en cuenta que, tal y como se señala en reiterada jurisprudencia del Tribunal Supremo (S. de 17-6-81, S. de 18-12-1979, S. de 14-10-1977), al término "vecinos" debe dársele el segundo de los expresados sentidos, es decir, el de propietario del edificio o predio próximo o colindante al del lugar del emplazamiento de la actividad, y ello por las siguientes razones:

Primera.- La aceptación de "vecino" como persona que habita con otros en un pueblo, barrio o casa, no es única, pues otro de los sentidos del vocablo es el de cercano, próximo o contiguo a un sitio o paraje, significado que coincide con el amplio propugnado.

Segunda.- El concepto de la Ley de Bases de Régimen Local del término "vecino" está circunscrito a los efectos de dicha Ley, y no puede generalizarse si no se quiere llegar a la absurda conclusión de que el art. 5.1 de la Ley 5/1993 discrimina a efectos de protección jurídica entre aquellas personas propietarias de fincas colindantes o próximas con la proyectada ubicación de la actividad y aquéllas titulares de derechos dominicales sobre tales fincas, entre residentes en fincas colindantes e inscritos en el padrón y residentes no inscritos, etc., dado que con tal interpretación no sería necesario notificar personalmente a los residentes no empadronados, aunque fuesen dueños y viviesen en fincas urbanas contiguas o próximas al lugar de la actividad, por no tener la condición legal de vecinos, conclusión a todas luces inaceptable.

Tercera.- La Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, exige en su art. 58 que se notifiquen a los interesados en un expediente las resoluciones y actos administrativos que afecten a sus derechos e intereses, y es indudable que el propietario de un terreno contiguo o próximo al emplazamiento de las actividades es titular, en principio, de derechos que pueden resultar directamente afectados por la decisión que se adopte, no existiendo razón alguna para entender que la Ley 5/1993 ofrece menores garantías formales a los afectados que las otorgadas por la legislación que regula el procedimiento administrativo común en los ámbitos general y local, como ocurriría si al término "vecinos" se le diese el significado pretendido por esa administración, pues habría interesados que, por no ser vecinos, no deberían ser notificados de resoluciones que tan directamente pueden lesionar sus derechos.

Así la Ley 5/93, de 21 de octubre, al emplear en su art. 5.1 la locución "vecinos" se está refiriendo con claridad a una mera

situación de hecho no limitada a quienes ostenten el carácter legal de vecinos sino, por el contrario, tanto aplicable a la inmediación personal por radicación o domiciliación como a la meramente real derivada de la titularidad de fincas tanto urbanas como rústicas, puesto que en todos esos casos concurre la especial afección de unos determinados sujetos por el potencial perjuicio o incomodidad derivados de la actividad que se pretende instalar y que es la razón de exigir esa superior protección formal.

La finalidad de la norma no es otra que la de proteger intereses de cualquier género contra los riesgos y daños que lleva consigo para terceros el ejercicio en solar próximo de cualquier actividad molesta, insalubre, nociva o peligrosa, sin que razón alguna con base en el Ordenamiento Jurídico autorice a discriminar, excluyéndolos de la expresada protección, los intereses de los propietarios de terrenos y edificios limítrofes o próximos, y que resultan directamente afectados por el decremento del valor económico e incluso peligro de destrucción o menoscabo material que puede derivarse de la instalación en predio contiguo de una de las referidas industrias.

Teniendo en cuenta las anteriores consideraciones, esta Institución entiende que D. XXX, al ser propietario de una finca próxima al lugar de emplazamiento de la actividad, debe considerarse como vecino de la localidad, por lo que la falta de notificación personal por parte de esa administración ha supuesto una infracción del art. 5.1 de la Ley 5/1993, de 21 de octubre, de actividades clasificadas, produciendo una indefensión para la presentadora de la queja al no habersele dado la oportunidad de formular las reclamaciones u observaciones pertinentes, en defensa de sus derechos o intereses.

En este sentido debe tenerse en cuenta 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.

Los hechos descritos anteriormente constituyen así, en opinión de esta Institución, una infracción que al ser insubsanable por haberse concedido ya la licencia de actividad por parte de esa administración, produce, a tenor del art. 63 de la Ley 30/92 la nulidad de las actuaciones a partir del momento en que se cometió, o sea, a partir de la omisión de la notificación personal al presentador de la queja, establecida en el art. 5.1 de la Ley 5/1993, nulidad que lleva aparejada la retroacción del expediente a tal estado procedimental.

Tras un primer recordatorio de la resolución efectuada, el Ayuntamiento nos comunica el rechazo de la misma, al considerar esa Administración que el presentador de la queja pudo conocer la tramitación del expediente a través de la publicación en el Boletín Oficial de la Provincia y en el tablón de anuncios del Ayuntamiento.

Expediente **Q/1420/97** En el escrito de queja se hace alusión a las molestias ocasionadas por los olores así como por la falta de salubridad de dos explotaciones de ganado ovino ubicadas de la localidad salmantina de La Fregeneda, con los consiguientes perjuicios que esta situación genera para los vecinos colindantes con las mismas.

Tras solicitar el correspondiente informe, el Ayuntamiento nos manifiesta las graves dificultades que la aplicación estricta de la Ley suponía para los pequeños municipios de la Comunidad, en los que la mayor parte de sus habitantes se dedicaban a la ganadería.

A la vista de este informe, por parte de esta Institución 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 ser equivalente al otorgamiento de la correspondiente autorización municipal legalizadora de la actividad ejercida" y que "el pago de tasas municipales no presupone

ni implica la existencia de una licencia de esta clase" (S. de 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 pudieran 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, de conformidad con lo establecido en el art. 26 de la Ley 5/1993, de 21 de octubre, y siempre y cuando las actividades se ajustaran a la normativa vigente, por parte de esa Administración se requiera a D. XXX y a D. XXX, titulares de las explotaciones ganaderas objeto del escrito de queja, a fin de que regularicen su situación en la forma y plazos que por esa Administración se determinen."

En la queja **Q/2138/96** el compareciente denuncia la instalación de una nave agroganadera en la localidad salmantina de Pedroso de Armuña sin que por parte de su titular hayan sido solicitadas las correspondientes licencias que, para este tipo de actividades, se exigen legalmente.

Estando aún pendiente de recibir el correspondiente informe por parte del Ayuntamiento, el 19 de agosto de 1997 el presentador de la queja denuncia la introducción de una partida de chotos en la explotación objeto de su escrito de queja.

Con posterioridad recibimos la información requerida. Del estudio de la misma se desprendía que por parte de esa Administración se había otorgado el 9 de julio de 1996 licencia de actividad para

"almacén de maquinaria agrícola y ganado ovino extensivo", quedando expresamente excluida la actividad de ganado bovino.

A la vista de este informe, nos dirigimos nuevamente al Ayuntamiento en el siguiente sentido:

El 3 de septiembre de 1997 he recibido su informe en respuesta al expediente de queja registrado con el número de referencia Q/2138/96, relativo a la instalación en esa localidad de tenada para almacén de maquinaria agrícola y para ganado ovino extensivo por parte de D. XXX.

Una vez analizado el mismo, no detecto ningún tipo de irregularidad achacable a la actuación de esa Administración al contar la actividad de referencia con las preceptivas licencias para su ejercicio.

Sin embargo y ante la denuncia de la introducción, desde el mes de agosto del año en curso, de ganado bovino en dichas instalaciones por parte del titular de la explotación, actividad que ha quedado expresamente excluida en la licencia otorgada por esta Administración con fecha 9 de julio de 1996, esta Institución considera conveniente 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 el establecimiento de referencia, a fin de comprobar la realidad de estos hechos, debiéndose iniciar, en su caso, el correspondiente expediente sancionador contra el titular de la explotación como consecuencia del ejercicio de una actividad clasificada sin ajustarse a las condiciones impuestas por esa Administración.

El 3 de octubre de 1997 el Ayuntamiento nos constata los hechos denunciados, adjuntando, a tal efecto, copia de las actuaciones llevadas a cabo por parte de esa Administración al respecto:

a) El 18 de agosto de 1997, se comunica al titular de la explotación que, "teniendo conocimiento de que está desarrollando la actividad de cebadero de chotos, no comprendida en la licencia de actividad, le ruego paralice con carácter cautelar la referida actividad." El escrito continúa diciendo: "No obstante, si la actividad pudiera autorizarse, se le requiere para que regularice su situación en la forma y plazos que se determinen".

b) La segunda de estas notificaciones, de fecha 21 de agosto, requiere nuevamente al titular para que regularice su situación "en la forma y plazos que se determinen". Continúa diciendo este escrito que "hasta tanto, paralice con carácter cautelar la actividad por incumplimiento de las condiciones contempladas en el proyecto técnico redactado, que ha servido de base a la licencia".

Finalmente, ante el incumplimiento de las ordenes anteriormente referidas, el Ayuntamiento pone estos hechos en conocimiento de la Delegación Territorial de Salamanca a los efectos oportunos.

A la vista de este informe, nos dirigimos a la Delegación Territorial de Salamanca a fin de que nos informase si por parte de esa Administración se había iniciado expediente sancionador como consecuencia de los hechos anteriormente expuestos.

Tras un primer recordatorio de la información la Delegación Territorial nos comunica los siguientes hechos:

El 19 de agosto de 1997 tiene entrada en esta Administración escrito en el que se denuncia la introducción de una partida de chotos en las instalaciones de D. XXX, a pesar de no contar con licencia municipal de actividad para ello. Se acompaña copia de la licencia municipal de actividades clasificadas: se trata de un certificado de fecha 9 de julio de 1996, en el que se especifica que la actividad autorizada es una "tenada para almacén de maquinaria agrícola y para ganado ovino extensivo", añadiéndose que "queda excluida la actividad de ganado bovino".

El 25 de agosto, el Alcalde de El Pedroso de la Armuña remite un escrito a esta Delegación Territorial solicitando la apertura de expediente sancionador, indicando que D. XXX está desarrollando la actividad de "cebadero de chotos", no comprendida en la licencia de actividad, en la que se indica claramente "quedando excluida la actividad de ganado bovino". Se dice en este escrito que no se ha respetado la orden de paralización ni se ha procedido a regularizarla. Al citado escrito se acompaña diferente documentación, entre la que destacan dos notificaciones efectuadas al denunciado.

A primera vista, de los antecedentes contenidos en la denuncia y en el escrito del Alcalde, parece clara la existencia de una infracción a la Ley 5/1993, por lo que procedería la apertura de un expediente sancionador.

Sin embargo, el denunciado aportó en comparecencia personal ante esta Administración, copia del certificado expedido por el Secretario del Ayuntamiento, en el que se acredita que, tras el informe favorable de la Comisión Provincial de Actividades Clasificadas, el Pleno del Ayuntamiento, por unanimidad, "resuelve conceder licencia de actividad a D. XXX".

A la vista de este documento, y ante una posible contradicción entre lo aprobado por el Pleno y lo que figura en la licencia otorgada, por parte de la Delegación Territorial se procedió a examinar los antecedentes obrantes en el Servicio Territorial de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio. De ellos se desprende que el titular de la actividad presentó solicitud de licencia de actividad en 1996 para la instalación de "tenada para almacén de maquinaria agrícola y para ganado ovino y bovino", dando pie al expediente nº 83/96. Tras los trámites oportunos, la Comisión Provincial de Actividades Clasificadas calificó dicha actividad como molesta, nociva e insalubre e informó favorablemente la licencia solicitada. A pesar de este informe, el Ayuntamiento de El Pedroso de la Armuña no concedió la licencia para el ganado bovino, sin que esta denegación se hubiese motivado, de conformidad con lo establecido en el art. 54 de la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

Pocos días después del escrito remitido por el Ayuntamiento a la Delegación Territorial, el titular de la actividad presentó en la Corporación Local solicitud para la ampliación de la actividad. Esto significa que desde ese momento se ha iniciado el procedimiento para la regularización de la misma.

Aun cuando esta solicitud no figura en el expediente, al no haber sido remitida por el Ayuntamiento, tal solicitud fue inmediata, como prueba que los primeros documentos que obran en el expediente de ampliación tengan como fecha el 8 de septiembre de 1997, es decir, apenas unos días después de haberse requerido al titular de la actividad para que regularice su situación (el requerimiento se le notificó el 21 de agosto). El edicto por el que se pone en conocimiento de posibles afectados la solicitud de licencia fue publicado en el Boletín Oficial de la Provincia el pasado día 12 de septiembre,

encontrándose en estos momentos el expediente de ampliación pendiente de los informes de los Servicios de Sanidad y Bienestar Social y de Agricultura y Ganadería antes de pasar a la Comisión Provincial de Actividades Clasificadas, momento en el que se emitirá el oportuno informe.

De los antecedentes que se han expuesto anteriormente cabe extraer las siguientes consecuencias:

- D. XXX solicitó en 1996 una licencia para la actividad de "tenada para almacén de maquinaria agrícola y para ganado ovino y bovino".*

- La Comisión Provincial de Actividades Clasificadas informó favorablemente la licencia solicitada.*

- No obstante el anterior informe favorable, el Ayuntamiento se separó del criterio de la Comisión, limitando la licencia tan sólo para el almacén de maquinaria y el ganado ovino, excluyendo, expresamente, el ganado bovino.*

- El Alcalde puede denegar una licencia de actividad que sea informada favorablemente por la Comisión Provincial, pues es el órgano competente para otorgar las licencias (art. 3 de la Ley 5/1993, de 21 de octubre). En este sentido debe tenerse en cuenta que el informe de la Comisión es vinculante para la Administración Local sólo en aquellos supuestos en los que sea negativo o cuando se imponga la adopción de medidas correctoras adicionales. Sin embargo, cuando el Alcalde quiera apartarse del criterio establecido en el informe de la Comisión Provincial, deberá motivar su resolución, en virtud de lo establecido en el art. 54 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre. La falta de motivación supone un vicio de anulabilidad de esta resolución administrativa que, por otra parte,*

carece de las necesarias menciones a los recursos procedentes contra ella. No obstante, la resolución en la actualidad podría ser inatacable, al no haberse recurrido dentro de los plazos legalmente previstos.

- El desarrollo posterior por parte de D. XXX de la actividad con ganado bovino incumple objetivamente lo establecido en la licencia municipal de actividades clasificadas, por lo que nos encontramos ante una falta muy grave del art. 28.2 de la Ley 5/1993. La competencia para iniciar, instruir y resolver los expedientes sancionadores por estas infracciones corresponde a la Junta de Castilla y León.

No obstante, en opinión de esta Administración, la existencia de un informe anterior y favorable de la Comisión Provincial de Actividades Clasificadas induce a pensar que la actividad es legalizable.

Para los casos en que exista una actividad clasificada que funcione sin licencia, si la actividad pudiera autorizarse, el art. 26 de la Ley exige que el Alcalde requiera al titular de la misma para que regularice su situación "en la forma y plazos que se determinen". El Ayuntamiento de El Pedroso de la Armuña ha pretendido cumplir este mandato legal reproduciendo textualmente lo anterior, aunque debería haber especificado la forma en que se debe legalizar, así como los plazos concedidos al efecto.

En cuanto a la clausura de la actividad, esta resulta posible legalmente "si el interés público así lo aconsejara" (art. 26 de la Ley 5/1993). Así mismo, es necesario que la resolución donde se imponga esta clausura motive cuáles son las razones de interés público que así lo aconsejen en el supuesto en concreto, señalando los recursos

procedentes contra la misma. En opinión de esta Administración, estos requisitos no se han cumplido en el escrito del Ayuntamiento.

No obstante lo anterior, la Delegación Territorial ha iniciado expediente sancionador contra el titular de la actividad objeto del escrito de queja, a propuesta del Servicio Territorial de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio.

A la vista de estos hechos, mediante escrito de fecha 16 de marzo de 1998 se procedió al archivo del expediente.

La queja **Q/1460/97** fue planteada por una Asociación de Vecinos como consecuencia de las molestias ocasionadas por los ruidos, malos olores y falta de salubridad procedentes de una explotación de ganado porcino ubicada frente a una urbanización de la localidad salmantina de Villamayor de Armuña, sin que, según manifestaciones del presentador de la queja, hayan sido otorgadas las correspondientes licencias municipales por parte de esa Administración.

El 7 de noviembre de 1997 el Ayuntamiento nos comunica que la explotación objeto del escrito de queja no cuenta con licencia de actividad ni apertura debido a que, iniciado expediente de actividad en fecha 1 de agosto de 1988, y tras los diversos trámites administrativos, el expediente quedó inconcluso, ya que la Comisión Provincial de Saneamiento en sesión de 15 de febrero de 1990 calificó a la granja de ganado porcino como molesta e insalubre, no imponiendo medidas correctoras al respecto, razón por la que el Pleno del Ayuntamiento de 19 de abril de 1990 acordó recabar un nuevo informe de dicha Comisión para evitar incurrir en contradicciones. A falta de nuevo informe por la referida Comisión, el Ayuntamiento no concedió la licencia de actividad solicitada.

Considerando esta Institución que los anteriores hechos eran constitutivos de una infracción muy grave, expresamente tipificada en el art. 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 (art. 32 de la Ley 5/1993, así como art. 3.1 del Decreto 268/1995, de 28 de diciembre), y cuya instrucción corresponde a la Delegación Territorial (en aplicación del art. 10.2 del Decreto 268/95), nos dirigimos a la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León de Salamanca recomendando que por parte de esa Administración se incoase expediente sancionador contra el titular de la actividad.

Así mismo, se sugirió tanto al Ayuntamiento como a la Delegación Territorial que, previa audiencia del interesado, se procediese a la suspensión inmediata del establecimiento, de conformidad con lo establecido en el art. 35 de la Ley 5/1993, de 21 de octubre.

La Delegación Territorial de Salamanca nos comunica que la actividad objeto del escrito de queja se encuentra inscrita en el Registro Nacional de Explotaciones Porcinas desde el 30 de junio de 1975. Así mismo, ha obtenido la calificación sanitaria de Granja de Protección Sanitaria Especial en el año 1984, encontrándose también inscrita en el Registro Municipal de Explotaciones Porcinas de Villamayor de la Armuña desde el año 1985, razones por las que por parte de esa Administración se rechaza la recomendación efectuada.

A la vista de este informe, remitimos el siguiente escrito a la Delegación Territorial de Salamanca:

"...debe tenerse en cuenta que el hecho de que la actividad figure inscrita en el Registro Nacional de Explotaciones Porcinas, en ningún caso exime al titular de la explotación de solicitar las correspondientes licencias de actividad y apertura, de conformidad

con lo establecido, hasta el año 1993, en el Reglamento de 30 de noviembre de 1961, de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas (RAMINP), y, con posterioridad a esa fecha, en la Ley 5/1993, de 21 de octubre, de Actividades Clasificadas de Castilla y León.

Es importante tener en cuenta, en este sentido, que el Registro Oficial de Explotaciones Porcinas, creado mediante Orden de 7 de noviembre de 1974, tiene como finalidad principal la ordenación sanitaria y zootécnica del sector, mientras que el principal objetivo tanto del RAMINP como de la Ley de Actividades Clasificadas es preservar el medio ambiente y la salud de terceras personas que pudieran verse afectadas por este tipo de actividades.

De hecho, se trata de dos procedimientos completamente independientes, cuya tramitación corresponde a Administraciones distintas (Sanidad, en el primer caso, Medio Ambiente y Administración Local en el segundo), por lo que, en opinión de esta Institución, el hecho de que la actividad figure inscrita en el referido Registro no exime a la Administración de su obligación de restablecer el ordenamiento jurídico conculcado en el sentido recomendado en su día por esta Institución.

Finalmente, el Ayuntamiento nos comunica que se ha decidido aceptar la recomendación efectuada por esta Institución. En efecto, mediante Resolución de la Alcaldía se ha acordado:

- Ordenar la clausura de la explotación porcina XXX, que se encuentra funcionando sin licencia en ese término municipal, concediendo a dicha empresa un plazo hasta el día 1 de enero del año 2.000 para que proceda a su total desmantelamiento y traslado.

Se comunicó al presentador de la queja la aceptación de la recomendación efectuada, así como el archivo del expediente.

Expediente **Q/763/96**. En el escrito de queja se hace alusión al problema generado como consecuencia de las constantes molestias que el compareciente viene sufriendo desde hace varios años por los ruidos y malos olores procedentes de una instalación dedicada a la cría de perros, ubicada en Segovia, hechos que se han puesto en conocimiento del Ayuntamiento en reiteradas ocasiones sin que por parte de esa Administración haya sido efectuada actuación alguna a fin de solventar este problema.

Tras las diversas gestiones efectuadas por esta Institución en relación con este expediente, mediante escrito de fecha 30 de mayo de 1997 el Ayuntamiento de Segovia nos comunica los siguientes hechos:

Ante el requerimiento de informe efectuado por esta Institución, con fecha 2 de mayo de 1997 la Policía Local efectuó visita de inspección a las 21,30 horas en el lugar denunciado. En la misma se comprobó que en la parte final del patio se encuentra un cuarto o habitáculo con techo, pared divisoria y puerta de acceso, con seis perros de raza "teckel" en el interior. Así mismo se nos informa de la instalación de siete perreras en dicho habitáculo.

Teniendo en cuenta que la Ordenanza Municipal de Policía Urbana y Rural sobre Tenencia de Animales Domésticos (BOP de Segovia nº51, de 27 de abril de 1984) obliga, en sus arts. 1 y 24, a los dueños de animales domésticos a declarar ante el Ayuntamiento su posesión, se comprobó este dato en el Servicio Municipal de Bienestar Social, no constando el cumplimiento de esta obligación por la persona denunciada.

El art. 3 de la mencionada Ordenanza establece que la tenencia de animales en las viviendas urbanas no deberá atentar contra la higiene pública y no deberá producir probadas molestias en la casa, que no sean las derivadas de la naturaleza misma del animal. Por su parte el art. 10 señala: "La tenencia de aves de corral, conejos, palomas y otros animales de cría se sujetarán a las mismas exigencias establecidas para posibles prevenciones de molestias al vecindario y focos de infección y a las Ordenanzas y Plan General de Ordenación Urbana, en cuanto al uso, en zonas permitidas". Se puede presumir, a falta de confirmación por el propietario de los animales, para lo que será requerido por el Ayuntamiento, que la instalación que ha realizado el denunciado en el patio está sometida a las limitaciones establecidas en el art. 10 de la Ordenanza.

A la vista de estos hechos, el Ayuntamiento va a realizar las siguientes actuaciones:

1.- Solicitar al Arquitecto Municipal informe en el que se describa la construcción realizada, si las normas urbanísticas permiten tal habitáculo. Si no fuera legalizable, se procederá a su demolición pues no consta en esa administración la solicitud de licencia de obras.

2.- Se considerará la tenencia de perros en número superior a tres como tenencia de animales de cría al amparo del art. 10 de la Ordenanza. Así mismo, debe tenerse en cuenta que el Decreto 159/94, de 14 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de Aplicación de la Ley de Actividades Clasificadas, considera en su Anexo, apartado f), que las instalaciones para cría o guarda de perros en número superior a cuatro es una actividad clasificada. De esta forma, el Arquitecto informará sobre si la actividad puede ejercerse en esa zona de acuerdo con el Plan General. En caso afirmativo se exigirá al interesado, de acuerdo con la Ley 5/93, de 21 de octubre, de Actividades Clasificadas

de Castilla y León, la adopción de las medidas correctoras necesarias para evitar la incidencia de esa actividad en el medio ambiente, ruidos, aspecto sanitario y seguridad de las personas.

Por las razones expuestas anteriormente, mediante escrito de fecha 11 de junio de 1997, se procedió al archivo del expediente.

Expediente **Q/1164/97**. Nuevamente en el escrito de queja se denuncian las molestias ocasionadas por la falta de salubridad y malos olores procedentes de una nave almacén, destinada a la estabulación de ganado ovino, y ubicada en el casco urbano de la localidad segoviana de Turrubuelo, perteneciente al término municipal de Boceguillas.

El 3 de septiembre de 1997 el Ayuntamiento nos comunica que en el año 1988 el titular de la actividad denunciada solicitó licencia para la construcción de un almacén de productos agropecuarios, habiendo acordado el Pleno del Ayuntamiento en sesión de 15 de abril de 1988 conceder licencia para construir un almacén de primera categoría de conformidad con lo establecido en las Normas Subsidiarias de Boceguillas, que establecen que el uso de almacén 1ª categoría no permite la instalación en los mismos de actividades incluidas en el Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas, como es el caso de la estabulación de ganado ovino.

No habiéndose concedido al titular licencia de actividad de ningún tipo, no se instruyó el expediente de actividad clasificada y por tanto no consta el informe de la Comisión Provincial ni se propone en el proyecto presentado ninguna clase de medidas correctoras, puesto que el uso autorizado como almacén no supondría molestias a los vecinos.

No consta, así mismo en el expediente acta de comprobación de las instalaciones, si bien el Ayuntamiento tiene constancia del uso que se le da a la nave por lo que en varias ocasiones se ha notificado al interesado acuerdos del Pleno ordenándole ajustarse al uso autorizado (así el 26 de noviembre de 1990 y 30 de noviembre de 1995).

Por último, el Ayuntamiento nos comunica la ubicación de la nave dentro del casco urbano del núcleo de Turrubuelo para el uso de almacén sí se ajusta a las Normas Subsidiarias de Planeamiento de Boceguillas. Lo que no está autorizado, ni se ajusta a las mencionadas normas es la estabulación de ganado ovino.

Considerando esta Institución que estos hechos eran constitutivos de una infracción muy grave, expresamente tipificada en el art. 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 (art. 32 de la Ley 5/1993, así como art. 3.1 del Decreto 268/1995, de 28 de diciembre), y cuya instrucción corresponde a la Delegación Territorial (en aplicación del art. 10.2 del Decreto 268/95), nos dirigimos a la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León de Segovia recomendando que por parte de esa Administración se incoase expediente sancionador contra el titular de la actividad, y que, previa audiencia del interesado, se procediese a la suspensión inmediata del establecimiento, de conformidad con lo establecido en el art. 35 de la Ley 5/1993, de 21 de octubre.

Esta resolución se puso en conocimiento del Ayuntamiento, Administración a la que, así mismo, efectuamos la siguiente recomendación:

El ejercicio de las competencias legalmente atribuidas a la Administración Regional no exime en modo alguno al Ayuntamiento 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.

Debe tenerse en cuenta, en este sentido, que el art. 12.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, establece expresamente la irrenunciabilidad de la competencia, que deber ejercerse precisamente por los órganos administrativos que la tengan atribuida como propia.

A mayor abundamiento, el art. 26 de la Ley 5/1993, de 21 de octubre, de Actividades Clasificadas, recoge la competencia del Alcalde en relación con la regularización de actividades sin licencia:

"Sin perjuicio de las sanciones que procedan, cuando el Alcalde tenga conocimiento de que una actividad clasificada funciona sin licencia de actividad o apertura, efectuará las siguientes actuaciones:

a) Si la actividad pudiera autorizarse, requerirá al titular de la misma para que regularice su situación en la forma y plazos que se determinen, pudiendo clausurarse si el interés público así lo aconsejara.

b) Si la actividad no pudiera autorizarse por incumplimiento de la normativa vigente, se deberá proceder a su clausura".

Debe tenerse en cuenta, así mismo, que las Normas Subsidiarias vigentes en ese término municipal prohíben expresamente el establecimiento de actividades de este tipo dentro del casco urbano.

Por las razones expuestas anteriormente, y de conformidad con el art.19 de 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 a la clausura inmediata de la actividad objeto de la queja, de conformidad con lo establecido en el artículo anteriormente transcrito, teniendo en cuenta que, siempre y cuando el titular de la actividad no diera efectivo cumplimiento al anterior requerimiento, estos hechos deben ser puestos en conocimiento del Ministerio Fiscal.

Con posterioridad la Delegación Territorial de Segovia nos comunica que se ha aceptado la recomendación efectuada, habiéndose iniciado el 22 de enero de 1998 expediente sancionador contra el titular de explotación, hechos que se pusieron en conocimiento del presentador de la queja.

En la queja **Q/2538/96**, un ciudadano vecino de la localidad vallisotena de Boecillo nos manifiesta los graves perjuicios que, desde hace años, le viene ocasionando el funcionamiento de una explotación de ganado ovino colindante con su vivienda, y ubicada en pleno casco urbano, como consecuencia de la falta de salubridad y malos olores procedentes de la misma.

Con fecha 29 de agosto de 1997 recibimos un informe del Ayuntamiento en el que nos comunican los siguientes hechos:

La explotación de ganado ovino viene funcionando desde hace muchos años, no habiéndose encontrado en el archivo municipal antecedentes sobre la misma.

A raíz de la transformación urbana de Boecillo, que dejó de ser un núcleo rural, con la ejecución de varias urbanizaciones, para pasar a ser zona residencial, el corral quedó enclavado en el centro del pueblo.

El Ayuntamiento está tratando de resolver el problema de una manera definitiva y para ello firmó un convenio con el titular de la actividad, e inició un largo proceso para adquirir una finca rústica, dotarla de luz y agua y ponerla a disposición del titular de la explotación.

El plazo convenido para el traslado del establo finaliza el día 15 de febrero de 1998.

Se señala, así mismo, que en caso de incumplimiento el Ayuntamiento estudiará las medidas legales a adoptar.

El Ayuntamiento nos comunica que en un breve plazo de tiempo se procederá a formalizar en escritura pública la enajenación del terreno al que se trasladará la actividad objeto del escrito de queja.

Expediente **Q/2209/97** Se trata de una queja presentada como consecuencia de las molestias ocasionadas por los ruidos, falta de salubridad y malos olores procedentes de una explotación de ganado porcino ubicada en la localidad vallisoletana de Tordehumos.

Recibimos un escrito del Ayuntamiento en el que nos comunica que no consta en esa Administración concesión de licencia de actividad ni acta de comprobación de las instalaciones en relación con la actividad objeto de la queja. Se señala, no obstante que la explotación está incluida en el Censo de Explotaciones Porcinas de ese Municipio.

A la vista de estos hechos, se efectuó la siguiente recomendación formal al Ayuntamiento:

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 ser equivalente al otorgamiento de la correspondiente autorización municipal legalizadora de la actividad ejercida" y que "el pago de tasas municipales no presupone ni implica la existencia de una licencia de esta clase" (S. de 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 puedan vincular jurídicamente a su autor, es preciso que aquéllos se produzcan con la finalidad de crear o reconocer el derecho de la contraparte (6251/1992).

La tolerancia tampoco "implica un acto tácito de otorgamiento de la licencia" (5225/1987), "ni puede obtenerse por prescripción adquisitiva el derecho a ejercer una actividad contraria al ordenamiento jurídico y por tanto ilegal 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."

Debe tenerse en cuenta que el hecho de que la actividad figure inscrita en el Registro Nacional de Explotaciones Porcinas, en ningún caso exime al titular de la explotación de solicitar las correspondientes licencias de actividad y apertura, de conformidad con lo establecido, hasta el año 1993, en el Reglamento de 30 de noviembre de 1961, de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas (RAMINP), y, con posterioridad a esa fecha, en la Ley

5/1993, de 21 de octubre, de Actividades Clasificadas de Castilla y León.

Es importante tener en cuenta, en este sentido, que el Registro Oficial de Explotaciones Porcinas, creado mediante Orden de 7 de noviembre de 1974, tiene como finalidad principal la ordenación sanitaria y zootécnica del sector, mientras que el principal objetivo tanto del RAMINP como de la Ley de Actividades Clasificadas es preservar el medio ambiente y la salud de terceras personas que pudieran verse afectadas por este tipo de 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, considero oportuno efectuarle la siguiente Recomendación Formal:

"Que, de conformidad con lo establecido en el art. 26 de la Ley 5/1993, de 21 de octubre, y siempre y cuando la actividad se ajustara a la normativa vigente, por parte de esa Administración se requiera a D. XXX, titular de la explotación ganadera objeto del escrito de queja, a fin de que regularice su situación en la forma y plazos que por esa Administración se determinen."

A fecha de cierre del presente informe no hemos tenido respuesta por parte de la Administración.

MEDIO AMBIENTE

Acceso a la información en materia de medio ambiente

El derecho de acceso a la información medioambiental se encuentra específicamente regulado en la Ley 38/1995, de 12 de

diciembre, resultando de aplicación supletoria la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

A tenor de la referida Ley 38/1995 se efectuó la solicitud a que hace referencia el expediente **Q/336/97**, que fue presentada por un colectivo ecologista mediante escrito remitido por correo certificado en fecha 4 de septiembre de 1996 al Servicio Territorial de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio de León, en relación con el número de incendios forestales habidos en la comarca del Bierzo hasta el 31 de agosto de 1996, y del que no se había recibido respuesta a la fecha de presentación de la queja.

Pues bien, conforme a la información y documentación remitida a esta Institución por parte de la Delegación Territorial de León, pudo comprobarse que tras las gestiones realizadas por esta Institución, la solicitud objeto de la queja había sido resuelta por la Administración mediante escritos remitidos en fecha 4 de marzo y 9 de abril de 1997.

No obstante lo anterior, el Procurador del Común, conforme a lo dispuesto en el art. 12.2 de la Ley 2/1994, de 9 de marzo que cobra plena virtualidad en el presente supuesto, ha de velar, en cualquier caso, por que las Administraciones resuelvan expresamente, en tiempo y forma, las peticiones que les hayan sido formuladas.

Por ello, se ha de partir del hecho de que la referida solicitud de información se efectuó conforme a la ya mencionada Ley 38/1995, de 12 de diciembre, sobre Derecho de acceso a la información en materia de medio ambiente. Dicha Ley tiene por objeto la incorporación al derecho español de aquellas normas de la Directiva 90/313/CEE, del Consejo, de 7 de junio de 1990, no contenidas en la Ley 30/1992.

En su art. 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.

Dicho derecho no ha sido vulnerado en el caso que nos ocupa; sin embargo, es preciso tener en cuenta lo dispuesto en el art. 4 de la citada Ley, en el que se dispone expresamente que "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".

En el presente supuesto el escrito de solicitud se remitió mediante carta certificada de fecha 4 de septiembre de 1996, teniendo entrada en el Servicio Territorial de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio el día 5 de septiembre de 1996, y siendo resuelta mediante escritos remitidos en fechas 4 de marzo y 9 de abril de 1997.

Por tanto, es evidente que dicha solicitud no fue resuelta dentro del plazo legalmente establecido. Y ello con independencia de que en el escrito señalado remitido en fecha 4 de marzo de 1997 se señale que "no se ha podido contestar hasta esta fecha por no tener los datos completos que solicitaba", lo cual, en todo caso, debió ponerse en conocimiento de los interesados dentro del plazo establecido.

En consecuencia, esta Institución formuló a la Delegación Territorial de León recordatorio de los deberes legales señalados, que deben presidir la actuación de las Administraciones Públicas en sus relaciones con los ciudadanos, y como máxima garantía de sus derechos e intereses.

Del escrito remitido por dicho organismo en contestación a la citada resolución, se desprende su aceptación, al señalarse expresamente que esa Delegación tiene una gran preocupación por que se actúe, por parte de todos los Servicios, dentro de las normas legales procedimentales y con garantía de los derechos de los administrados.

Por su parte, en el expediente **Q/1312/97** se hacía referencia a la denegación de la información solicitada por una Asociación ecologista conforme a la mencionada Ley 38/95, mediante escrito presentado en fecha 26 de marzo de 1997 en el Servicio Territorial de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio de León, en relación con una repoblación de pinos emprendida en la comarca del El Bierzo, entre las localidades de Bárcena y Coriguera.

Por esta Institución se iniciaron las gestiones de investigación pertinentes a fin de determinar la veracidad de los hechos expuestos y, en su caso, si la solicitud efectuada se encontraba dentro de las limitaciones recogidas en la mencionada Ley.

Es preciso, en primer término, detenerse a examinar el contenido de la documentación remitida por la Delegación Territorial de León, y en el que encuentra su fundamento la queja en cuestión:

- La solicitud de información presentada señala: "...viene a solicitar de ese Organismo, como competente en la materia, sobre si resulta autorizada una repoblación emprendida, según informan los vecinos de la zona, en el Monte El Sierro, sito entre las localidades de Bárcena y Cortiguera, en términos municipales de Ponferrada y Cabañas, de pino, habiéndose procedido previamente al arranque de un rebollal de años existente en la zona. Igualmente se solicita de ese Organismo sobre si le consta que la citada repoblación está subvencionada en todo o en parte con cargo a fondos públicos".

- Dicha solicitud fue contestada por el Servicio Territorial de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio. El contenido de la contestación es el siguiente: "Recibido su escrito solicitando información sobre 'una repoblación emprendida, según informan los vecinos de la zona, en el monte El Sierro, sito entre las localidades de Bárcena y Cortiguera', le informo que este Servicio Territorial le invita a acudir a la Sección de Restauración de la Naturaleza donde podrá informarse de todos los aspectos técnicos que considere de su interés, para lo cual deberá ponerse en contacto con los ingenieros de montes responsables de las repoblaciones...".

Pues bien, cabe destacar que la petición fue efectuada conforme a lo dispuesto en la Ley 38/1995 señalada. Y en todo lo no establecido en esta Ley, según lo indicado en su Disposición final primera, será de aplicación, como ya se ha manifestado anteriormente, lo dispuesto en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

En el presente supuesto, tal como consta en la documentación obrante en esta Institución, la solicitud de información recibió contestación por parte del Servicio Territorial de Medio Ambiente dentro del plazo establecido en el art. 4 de la Ley 38/1995, en la que no se deniega expresamente el acceso a la información ambiental solicitada. No obstante, dicha contestación, según interpreta esta Institución, resulta inadecuada en relación con el contenido de la solicitud, por cuanto la petición se refiere exclusivamente a aspectos concretos referentes a una determinada repoblación (si resulta autorizada y si está subvencionada).

Por ello, en la contestación notificada a la Asociación reclamante, el Servicio Territorial pudo haber ofrecido una información concreta sobre dichos extremos, sin necesidad de invitar a la referida

Asociación a desplazarse desde Ponferrada a León, lo que, evidentemente, complica el acceso a la información solicitada.

En este sentido, es preciso tener en cuenta que todo ciudadano tiene múltiples ocupaciones, y el hecho de hacerle personarse en una oficina pública, no solamente es causarle una alteración y perturbación en su vida y sus hábitos, sino que el impedir que realice sus ocupaciones, casi siempre inexcusables, puede llegar a producir perjuicios.

Y ello hace que, en consecuencia, resulte ilusoria para el ciudadano la previsión contenida en el art. 40.1 de la ya citada Ley 30/1992, de aplicación supletoria, en el que se establece que éste sólo está obligado a comparecer en una oficina pública cuando así esté previsto en una norma con rango legal, lo cual no ocurre en el supuesto que nos ocupa.

Cierto es que en el segundo escrito remitido por la Asociación reclamante, no se solicita que la información le sea facilitada por escrito. No obstante, sí comunica a la Administración su imposibilidad de trasladarse a León a fin de poder acceder a la información solicitada, pese a lo cual, el Servicio Territorial de Medio Ambiente reitera la posibilidad de acudir a la Sección de Restauración de la Naturaleza, al desaconsejar el elevado número de expedientes de reforestación la dispersión de los mismos.

Por ello, en supuestos como el presente debe tratarse de conjugar y, en consecuencia, compatibilizar dos intereses distintos: facilitar al ciudadano el acceso a la información medioambiental, siempre que no se trate de uno de los supuestos de denegación contenidos en el art. 3 de la Ley 38/1995, sin causarle una perturbación, y evitar, en la medida de lo posible, que no se vea afectada la eficacia del funcionamiento de la Administración.

En consecuencia, se estimó oportuno efectuar a la Delegación Territorial de León sugerencia, a fin de que, en el presente supuesto, se arbitrara la fórmula más adecuada para conciliar los intereses de ambas partes, y en lo sucesivo, tantas veces como la Asociación reclamante acudiera al Servicio Territorial de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio en solicitud de información medioambiental, el ejercicio del derecho reconocido en la Ley 38/1995 no se convirtiera en una carga para esos sujetos legitimados de acuerdo con dicha Ley.

En contestación a dicha Resolución, se comunicó que ese Servicio se reiteraba en lo manifestado constantemente por el mismo, que es poner a disposición de esa Asociación, para consultar, todos los temas que sean de su interés.

Asimismo, el colectivo firmante de la queja que dio lugar al expediente **Q/138/97** manifestaba su disconformidad con la denegación de la solicitud de información efectuada ante la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, en relación con las localidades y provincias en las que tienen el domicilio social las empresas industriales y ganaderas beneficiarias de las ayudas concedidas por dicha Consejería encaminadas a mejorar la calidad ambiental, así como las actuaciones concretas para las que se les han otorgado las mencionadas ayudas.

Conforme a la información remitida a esta Institución por la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio (Dirección General de Urbanismo y Calidad Ambiental), pudo comprobarse que no se había denegado la información solicitada, sino que se había procedido a comunicar por escrito al Colectivo reclamante la necesidad de que la solicitud se formulase en la forma establecida en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común,

a fin de identificar claramente a las personas que presentan solicitudes a la Administración, así como garantizar que nadie se atribuya la representación de colectivos sin que previamente acredite la misma.

Ante la regular actuación de la Administración, se indicó a la Asociación que, en caso de estimarlo pertinente, podía reproducir la solicitud de información cumpliendo los requisitos exigidos en la legislación vigente.

La queja **Q/306/97** fue planteada por una Asociación Ecologista de Salamanca como consecuencia de la falta de contestación, por parte de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, a la solicitud efectuada el 14 de febrero de 1997 relativa a la circulación y práctica de pruebas motorizadas en montes y vías pecuarias de la provincia de Salamanca.

Admitida la queja a trámite solicitamos el correspondiente informe a la Consejería, informe que tuvo entrada en esta Institución el 13 de noviembre de 1997.

En el mismo se nos comunicaba que, con fecha 6 de noviembre de 1997, se había dado respuesta a las cuestiones planteadas por la Asociación, adjuntando, a tal efecto, copia del informe remitido.

Considerando esta Institución excesivo el tiempo que tardó la Administración en contestar a los interesados, se efectuó el siguiente recordatorio de deberes legales:

*Con fecha 13 de noviembre de 1997 tuvo entrada en esta Institución el informe que le solicité el pasado día 21 de agosto, en relación con la queja registrada con el número de referencia **Q/306/97**, planteada por el Grupo Ecologista XXX como consecuencia de la falta de respuesta a la solicitud formulada por esta Asociación*

el 14 de febrero de 1997 ante esa Consejería, sobre diversas cuestiones derivadas de la aplicación del Decreto 4/1995, de 12 de enero, por el que se regula la circulación y práctica de pruebas motorizadas en montes y vías pecuarias de Castilla y León.

En su escrito me comunica que con fecha 6 de noviembre de 1997 se ha procedido a contestar a dicha Asociación, adjuntándose asimismo copia del informe emitido por la Secretaría General de esa Consejería al respecto.

No obstante, debido al tiempo transcurrido desde que la Asociación compareciente se dirigió a esa Consejería, sin obtener respuesta alguna, esta Institución aprecia que no se ha observado lo previsto en el art. 4.1 de la Ley 38/1995, de 12 de diciembre, sobre derecho de acceso a la información en materia de medio ambiente, que señala un plazo máximo de dos meses para la adopción de la resolución pertinente; precepto que ha de ponerse en relación con el art. 42 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del procedimiento administrativo común (LRJPAC), al establecer la obligación de dictar resolución expresa sobre cuantas solicitudes se formulen por los interesados, ateniéndose al plazo legalmente establecido al efecto, y cuyo incumplimiento puede dar lugar a la exigencia de responsabilidad prevista en el número 3 del mismo artículo.

En consecuencia, de conformidad con los arts. 10 y 19 de la Ley reguladora de esta Institución, tengo a bien formular a V.E. recordatorio de deberes legales que se contrae en el presente caso a la obligación de actuar conforme previenen los arts. 42 LRJPAC, y 4 de la Ley 38/1995.

Talas o Cortas

La falta de autorización o los daños ocasionados al medio ambiente se configuran como los motivos por los que las cortas de árboles han sido objeto de queja ante esta Institución.

Así, en el expediente **Q/161/96**, se denunciaban los daños medioambientales producidos por las talas de árboles de especies singulares efectuadas con ocasión de un proceso de concentración parcelaria.

A fin de determinar si las cortas se habían efectuado con la correspondiente autorización, la posible aplicación de la evaluación de impacto ambiental y las medidas adoptadas para la restauración del medio natural, se efectuó la correspondiente solicitud de información a la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Valladolid.

Pues bien, pudieron verificarse, a tenor de la información remitida, las circunstancias que a continuación se exponen y que fueron comunicadas al reclamante:

- Únicamente se produjeron dos cortas sin autorización, las cuales ya habían sido objeto de expediente sancionador, y no se habían efectuado "cortas a hecho" que fueran conocidas por el Servicio Territorial de Medio Ambiente. Y precisamente, como consecuencia de este último extremo, no fue precisa la comunicación de la obligación de repoblar el terreno en el plazo de dos años, conforme a lo dispuesto en el art. 233 del Reglamento de Montes.

- No se aplicó la evaluación de impacto ambiental, ya que en la fecha en que se promulgó el Decreto de concentración, 21 de diciembre de 1979, ésta se regía por la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario, estableciéndose solamente el estudio de impacto ambiental para las

concentraciones posteriores a la entrada en vigor de la Ley de Concentración Parcelaria de Castilla y León de 28 de noviembre de 1990.

- En cuanto a la restauración del medio natural, se dedicarían 35 parcelas que figuran dentro de la masa sobrante, con una superficie total de 13,3570 Ha.

No obstante todo lo anterior, y conforme a los informes emitidos por el Servicio Territorial de Agricultura y Ganadería, se pudo constatar que el Acuerdo de Concentración Parcelaria, aprobado por la Dirección General de Estructuras Agrarias con fecha 5 de mayo de 1993, se encontraba pendiente de firmeza, al quedar por resolver algunos recursos, y que en consecuencia no se había redactado aún el Proyecto de Restauración del Medio Natural.

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, en cuyo art. 42 se establece la obligación de la Administración de dictar resolución expresa sobre cuantas solicitudes se formulen por los interesados. Y el plazo máximo para resolver las solicitudes será el que resulte de la tramitación del procedimiento aplicable en cada caso, y cuando la norma de procedimiento no fije plazos, el plazo máximo de resolución será de tres meses.

En el presente supuesto la Ley 14/1990, de 28 de noviembre, de Concentración Parcelaria de Castilla y León, y los Decretos dictados por la Administración Autonómica en cumplimiento de lo dispuesto en la Disposición Adicional Tercera de la Ley 30/92 no establecen plazo para la resolución de los Recursos que se planteen contra los Acuerdos de Concentración Parcelaria ante el Consejero de

Agricultura, por lo que habrá que estar al que con carácter general establece la Ley 30/92, es decir, el de tres meses.

Es evidente que, en el caso que nos ocupa, se ha sobrepasado ampliamente el plazo aplicable, ya que dicho Acuerdo de Concentración fue aprobado en fecha 5 de mayo de 1993, pese a lo cual no habían sido resueltos todos los recursos interpuestos contra el mismo.

Por ello, se formuló a la Consejería de Agricultura y Ganadería recordatorio de deberes legales, a fin de que se procediera a la agilización de los trámites necesarios para la resolución de los recursos presentados contra el Acuerdo de Concentración Parcelaria y, una vez firme, se redactara el Proyecto de Restauración del Medio Natural.

Por dicho organismo se aceptó la resolución formulada, al informar de la inmediata resolución de los recursos presentados a los efectos de que, una vez firme el acuerdo, se redactase el Proyecto de Restauración del Medio Natural.

La disconformidad con la tala de los árboles situados a ambos márgenes de una carretera, siendo su titular la Junta de Castilla y León, cercana a la localidad de Husillos (Palencia) por carecer de la autorización correspondiente, se planteaba en el expediente **Q/699/97**.

Pues bien, la corta de árboles se encuentra recogida en el apartado 16 del art. 1 del Reglamento de Disciplina Urbanística, aprobado por Real Decreto 2187/1978, de 23 de junio, en el que se dispone lo siguiente: "Estarán sujetos a previa licencia, sin perjuicio de las autorizaciones que fueren procedentes con arreglo a la legislación específica aplicable, los siguientes actos: la corta de árboles integrados en masa arbórea que esté enclavada en terrenos para los que exista un Plan de Ordenación aprobado".

Y según se establece en el art. 6 del citado Reglamento, "la competencia para otorgar las licencias corresponderá al Ayuntamiento...".

En relación con la necesidad de licencia previa para el supuesto recogido en el referido art. 1.16, es preciso señalar que no parece suficiente para la exigencia de dicha licencia que exista un plan general de ordenación, por cuanto en este supuesto estaría sujeto a licencia todo el territorio del Municipio, incluido el que constituya suelo no urbanizable.

En consecuencia, al establecerse en el citado precepto como requisito que la masa arbórea esté enclavada en terrenos para los que exista un Plan de Ordenación, se está exigiendo, según ha sido puesto de manifiesto por la doctrina, una ordenación urbanística de los mismos, esto es, que estén ordenados como suelo urbano, pero no procederá exigir licencia en terrenos rústicos o no urbanizables.

En el presente supuesto, en contestación a la solicitud de información efectuada al Ayuntamiento de Husillos, se manifestó que uno de los márgenes en los que se efectúa la corta se encuentra calificado como suelo urbano. Sin embargo, dicho organismo afirmó asimismo que no tiene competencias en materia de autorizaciones para la corta de árboles dentro del término municipal, lo que carece de fundamento, por cuanto tiene atribuida dicha competencia en el supuesto anteriormente señalado, y ello sin perjuicio de las autorizaciones procedentes con arreglo a la legislación específica aplicable.

Y en este sentido, el art. 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 ello, esta Institución formuló a la citada Corporación Local recordatorio de estos deberes legales, que deben presidir su actuación en relación con el ejercicio de esta competencia legalmente atribuida.

Pues bien, conforme a lo dispuesto en el citado recordatorio, el Ayuntamiento de Husillos procedió a requerir al Servicio Territorial de Fomento de Palencia la correspondiente licencia municipal. Como consecuencia de ello, el citado Servicio emite informe en el que se manifiesta expresamente que no procede solicitar la licencia municipal reclamada al haberse ejecutado toda la actuación descrita en Suelo calificado de rústico, lo que se comunicó al reclamante dando por finalizada la intervención de esta Institución.

Vertederos

Tal y como ya hemos señalado en la introducción, durante el presente año hemos recibido bastantes quejas en relación con este tema. La mayor parte de estas quejas se encuentran localizadas en la provincia de León, debido, principalmente, a la incertidumbre que existe sobre el emplazamiento de la futura Planta de Tratamiento de Residuos de León y su Alfoz.

La falta de predisposición de muchos Municipios a aceptar en su término municipal las instalaciones necesarias está originando, entre otros factores, demoras excesivas en la puesta en marcha de las plantas de tratamiento, con el consiguiente funcionamiento de vertederos clandestinos y los evidentes perjuicios medioambientales que esta situación provoca.

Así, en el expediente de queja **Q/345/97** la Junta Vecinal de Quintana de Raneros manifiesta su oposición a la nueva ubicación de la planta de tratamiento de residuos de León y su Alfoz, dada la

proximidad de los terrenos con el anterior vertedero, alegando, así mismo, que el Camino de Santiago atraviesa la superficie prevista para ubicar esta planta. Dada la fuerte oposición vecinal, el Ayuntamiento de León desistió del proyecto.

En el escrito de queja se hacía alusión, así mismo, al problema generado como consecuencia del incumplimiento de las condiciones estipuladas para el cierre del antiguo vertedero de residuos sólidos urbanos de León y su Alfoz, con los consiguientes perjuicios que esta situación genera para el entorno natural de la zona, problema que ha quedado solucionado con el Convenio de Colaboración suscrito el 24 de noviembre de 1997 entre la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio y el Ayuntamiento de León, cuyo objetivo es regular la concesión de una subvención para la rehabilitación y el sellado del vertedero controlado de Santovenia de la Valduncina.

Posteriormente, cuando el Ayuntamiento de León anunció una nueva posible ubicación para la Planta de Tratamiento, en concreto en Villamartín de Don Sancho, los vecinos de esa localidad presentaron así mismo escrito de queja en esta Institución (**Q/615/97**).

La fuerte oposición vecinal consiguió, nuevamente, que el Ayuntamiento desistiera del proyecto en el mes de octubre de 1997.

Residuos Sanitarios

La gestión de los residuos sanitarios ha sido también objeto de un gran número de quejas en esta Institución. Así los expedientes **Q/2452/96, Q/2466/96, Q/925/97**, entre otros).

En un primer momento se denunció la existencia de una serie de irregularidades en relación con el funcionamiento de la Planta de Tratamiento de Residuos Hospitalarios ubicada en la localidad zamorana de Toro, tales como la falta de una red de saneamiento, el sobrepasarse diariamente la cantidad de residuos establecida legalmente, la mezcla de los residuos sanitarios con los del vertedero municipal, el no haber realizado una acometida eléctrica para su alumbrado, etc.

Admitida la queja a trámite, se solicitó a las distintas Administraciones competentes información sobre esta cuestión. Cuando nos encontrábamos investigando los numerosos expedientes remitidos, y ante la presión de los ciudadanos de la localidad, el Alcalde del Ayuntamiento de Toro decretó el cierre cautelar de las instalaciones en el mes de agosto de 1996, decisión que fue recurrida ante los Tribunales por los titulares de la empresa, y anulada por no haberse cumplido el trámite de audiencia a los interesados previsto en la Ley 5/1993, de Actividades Clasificadas.

Posteriormente, y con arreglo a unos informes elaborados por el Seprona, la Plataforma contraria a la Planta de Tratamiento denunció a la empresa ante el Juzgado de Toro por presunto delito ecológico, denuncia que fue admitida por el Tribunal y que actualmente se encuentra pendiente de resolución.

La empresa anunció entonces que procedería al desmantelamiento de la Planta, así como al despido de los trabajadores.

Fue entonces cuando los trabajadores de la Planta presentan ante esta Institución un escrito de queja como consecuencia de las agresiones físicas a que se encontraban sometidos por parte de algunos miembros de la Plataforma contraria a la Planta de Tratamiento. Según los comparecientes, la seguridad de la planta estaba garantizada por la Orden de autorización de gestor de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio y los informes de inspección periódica realizados por la Junta de Castilla y León. Nos informaban, asimismo, del correcto funcionamiento de la planta, en donde se cumplían todas las prescripciones legales establecidas para este tipo de instalaciones.

En el mes de abril de 1997 la empresa anuncia que permanecerá abierta otros seis meses. Mientras tanto crece cada vez más la presión social contraria a la Instalación. La Institución ejerce desde entonces una labor de mediación entre ambas partes, a través de numerosas reuniones, así como de visitas personales del Procurador del Común a las instalaciones.

Sin embargo, el 19 de agosto de 1997 la Alcaldía decretó nuevamente el cierre de la Planta, al haberse detectado una serie de irregularidades en su funcionamiento. Este Decreto ha sido recurrido por los titulares de la empresa ante el Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León. En el mes de enero de 1998 el Tribunal admitió a trámite el recurso.

Finalmente, el 10 de marzo de 1998 el Ayuntamiento precintó las naves de la Planta de Tratamiento, al haber comprobado esa Administración que la empresa utilizaba las instalaciones para el traspaso de residuos de unos camiones a otros.

En la queja **Q/659/97** se exponían los problemas generados como consecuencia de la eliminación directa de residuos, por parte del Hospital Comarcal del Bierzo, al Arroyo o Río Barredos, con los

consiguientes perjuicios que ello ocasiona para los vecinos de la localidad de Camponaraya, al transcurrir el cauce del mencionado río por el centro del casco urbano del municipio, y afectando, así mismo, a los productos agrícolas de la zona.

Admitida la queja a trámite el 4 de agosto de 1997, con esa misma fecha se solicitó el correspondiente informe al Ayuntamiento de Ponferrada

La remisión de la información solicitada tuvo lugar mediante escrito de fecha 20 de octubre de 1997. Del estudio de la misma se desprende que por parte de esa Administración se tiene previsto solucionar las cuestiones planteadas en el escrito de queja.

En efecto, y según nos indica el Ayuntamiento, la Confederación Hidrográfica del Norte de España ha redactado el "Estudio de Saneamiento Integral de los Núcleos Mineros del Bierzo y Laciana (León)", donde se contempla, entre otras actuaciones, la construcción de un Colector-Interceptor del Arroyo de los Barredos, que recoge la zona central del Bierzo Bajo, recorriendo una longitud total de 10.800 metros, que afluirá al Colector-Interceptor del Río Cua, con una previsión de Estación Depuradora de Aguas Residuales ubicada en Villadepalos, confluencia de los ríos Sil, Cua y Burbia. Se remite en este sentido copia del plano del Estudio mencionado.

La Ley 22/1997, de 8 de julio (BOE de 9 de julio de 1997), aprueba y declara como obras hidráulicas de interés general, entre otras, el "Saneamiento de los grandes núcleos de El Bierzo y Laciana (León)", siendo la población servida de 160.000 habitantes, lo que implica que las obras de saneamiento y depuración en el Arroyo de los Barredos es de interés general y se acometerá como tal.

En el expediente **Q/619/96** se denunciaba el depósito de ovejas muertas y vertido de aproximadamente sesenta remolques de estiércol en el sitio denominado "El Carril" (Soria), procedente de una actividad ganadera desarrollada en el citado lugar.

A fin de determinar la veracidad de los hechos relatados, se solicitó información al Ayuntamiento de Soria. A tenor de los informes y documentación obrantes en esta Institución, pudieron comprobarse las siguientes circunstancias en relación con los hechos denunciados:

- Que pese a la inspección ocular realizada en las inmediaciones de la citada zona, según informe de la Policía Local de Soria, no se observó la existencia de ningún lugar destinado a depósito de reses muertas, siendo en esta zona donde se encuentra la nave dedicada a la cría de ganado ovino propiedad.

- Que por ese Ayuntamiento no se advirtió el vertido de estiércol en el citado paraje, ya que, según informa la Policía Administrativa, no hay constancia en sus archivos de que se haya efectuado ninguna denuncia al respecto.

- Que la actividad de aprisco de ganado lanar cuenta con licencia de actividad, cumpliendo las condiciones de salubridad e higiene pecuarias.

Pues bien, tal y como se ha manifestado, el referido Ayuntamiento no procedió a constatar el vertido de estiércol denunciado, amparándose en el hecho de que no consta en sus archivos denuncia al respecto, lo que a juicio de esta Institución supone un incumplimiento de las competencias que legalmente tiene atribuidas, lo que resulta de todo punto improcedente, por cuanto según información facilitada por la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Soria, el Servicio Territorial de Sanidad y Bienestar Social remitió

denuncia, a petición del firmante de la misma, a la citada Corporación, tal como ha quedado acreditado con la documentación aportada por dicho organismo. Y dicha denuncia hace referencia no solamente al depósito de ovejas muertas, sino al vertido de aproximadamente sesenta remolques de estiércol.

Por ello, sorprendió a esta Institución que ese Ayuntamiento únicamente inspeccionase la veracidad de la existencia de un depósito de ovejas muertas, obviando por completo el vertido de estiércol denunciado.

Asimismo, se dedujo una clara actuación irregular de esa Administración, ya que desde el 28 de marzo de 1996, en que el Servicio Territorial de Sanidad y Bienestar Social remitió la citada denuncia, hasta el 5 de marzo de 1997, fecha en que se emitió el correspondiente informe relativo al depósito de ovejas muertas tras la inspección realizada al efecto, se dejó transcurrir casi un año, con los consiguientes perjuicios que hubieran podido ocasionarse al medio ambiente como consecuencia de la comisión de una posible infracción.

Y todo ello en contra de establecido en el art. 45 de la Constitución Española, que reconoce a "todos" el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, estableciendo además, el deber de los poderes públicos de proteger, defender y restaurar el medio ambiente. Y dicho precepto tiene un valor normativo y vincula a los poderes públicos, cada uno en su respectiva esfera, a hacerlo eficazmente operativo, manifestándose en este sentido la Sentencia del Tribunal Supremo de 25 de abril de 1989.

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 art. 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, entre las que se citan en el art. 28, la protección del medio ambiente.

Igualmente, la Ley General de Sanidad, en su art. 42.3 a), recoge entre las responsabilidades mínimas de los Ayuntamientos en relación al obligado cumplimiento de las normas y planes sanitarios, el control sanitario del medio ambiente.

En relación con lo expuesto, es preciso destacar que el posible vertido de estiércol denunciado procedía, según se manifestaba por el reclamante, de una actividad clasificada como es una actividad ganadera, debiendo tenerse en cuenta que, de acuerdo con lo preceptuado en el art. 20 de la Ley 5/1993, de 21 de octubre, de Actividades Clasificadas, la inspección de las mismas corresponde al Ayuntamiento en cuyo término esté ubicada. Y la Sentencia del Tribunal Supremo de 25 de julio de 1991 al referirse a un establecimiento insalubre (vaquería), señala que está fuera de toda duda que deben cumplir las condiciones sanitarias tanto la instalación principal como sus anexos y dependencias, como es en este caso el depósito de estiércol.

E igualmente, cabe destacar que el abandono de residuos ganaderos mediante vertidos incontrolados, siempre que se produzcan afecciones graves al medio ambiente, constituye una infracción grave de acuerdo con lo previsto en el art. 28.3 d) de la referida Ley.

Por otra parte, y en relación con la citada actividad ganadera desarrollada, ésta es susceptible de ser inspeccionada en cualquier momento al objeto de comprobar que se cumplen las condiciones establecidas en la licencia que ampara su desenvolvimiento.

En consecuencia, la actuación del Ayuntamiento en relación con dicha actividad no culmina con la concesión de la correspondiente licencia, sino que conforme a lo dispuesto en la mencionada Ley de Actividades Clasificadas, se ha de inspeccionar el funcionamiento de dicha actividad clasificada y, en caso de advertir deficiencias en el mismo o incumplimiento de los requisitos establecidos en la licencia y en la normativa vigente, imponer medidas tendentes a su corrección, incoar expediente sancionador por la comisión de una infracción, cuando tenga atribuida competencia sancionadora, recabar el correspondiente informe del órgano competente en materia de salud cuando una infracción haya tenido incidencia sanitaria, etc.

En este sentido, como ha declarado reiteradamente la jurisprudencia del Tribunal Supremo, la concesión de una licencia de actividad no priva a la Administración del ejercicio de sus potestades de policía, en orden a verificar que el desarrollo de aquella se ajusta a lo dispuesto en cada momento por el ordenamiento aplicable.

En definitiva, conviene precisar que el hecho de que la citada actividad ganadera se efectúe en condiciones de salubridad e higiene pecuarias, tal y como consta en la información obrante en esta Institución, no supone que la misma se esté llevando a cabo en las condiciones adecuadas para el medio ambiente y salud de las personas, siendo preciso que dicha actividad se ajuste a los requisitos exigidos en la licencia así como a la normativa vigente en la materia.

En consecuencia, se estimó oportuno efectuar al Ayuntamiento de Soria recordatorio de los deberes legales indicados, a los que se

debe ajustar en todo momento su actuación. Por dicho Ayuntamiento se remite escrito en el que se comunica que se comparten y asumen los planteamientos de la resolución formulada por esta Institución.

El vertido de aguas contaminadas al río Eria procedentes del lavadero de una pizarrería sita en la localidad leonesa de Corporales dio lugar al expediente **Q/631/96**.

Por esta Institución se llevaron a cabo las gestiones pertinentes con las administraciones competentes, esto es, con la Confederación Hidrográfica del Duero, la Consejería de Medio Ambiente y la Delegación Territorial de León. Así pues, de la información que fue remitida por dichos organismos, se desprende la regularidad de su actuación, conforme a las siguientes circunstancias que fueron comunicadas al reclamante:

a) Expedientes Sancionadores incoados a la empresa titular de la explotación de pizarra.

La Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio informa que se han incoado varios expedientes sancionadores en aplicación de la Ley 6/1992, de Protección de los ecosistemas acuáticos y de regulación de la pesca en Castilla y León, habiéndose sancionado a la entidad titular de la citada explotación de pizarra con el pago de una multa de 1.049.001 pesetas y el abono de 1.063.686 pesetas en concepto de indemnización por daños y perjuicios causados.

Por su parte, la Confederación Hidrográfica del Duero comunica que dicha explotación ha sido objeto de sanción en numerosas ocasiones, como consecuencia del enturbamiento de un afluente del río Eria tras el paso por la explotación de pizarra, debido a la ausencia de medidas correctoras que evitaran dicho enturbamiento, sobre todo en épocas de lluvias y deshielos.

b) Regularización del vertido.

Además de la imposición de sanciones, por la citada Confederación se procedió a requerir la regularización del vertido, por lo que el titular de la explotación presentó solicitud de autorización y Proyecto de medidas correctoras. Así, en el mes de enero de 1998 se dictó resolución autorizando el vertido.

c) Plan de Restauración.

La Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio informó que por Resolución del Servicio Territorial de Industria, Comercio y Turismo de fecha 27 de noviembre de 1996 se aprobó el Plan de Labores para 1996.

d) Cumplimiento del Decreto 329/91.

En fecha 14 de abril de 1997 la empresa titular de la explotación presentó en el Servicio Territorial de Industria, Comercio y Turismo los proyectos de explotación y restauración, habiéndose realizado los informes técnicos sobre su viabilidad, y procediéndose, en cumplimiento de lo dispuesto en el Decreto 329/1991, de 14 de noviembre, a dar vista al interesado de las modificaciones impuestas al Plan de Restauración y de las garantías establecidas.

Asimismo, se ha efectuado, conforme al Decreto mencionado, la revisión del aval con el nuevo proyecto, procediéndose a su adecuación al fijado por el Servicio Territorial de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio por un importe de noventa y seis millones de pesetas para la totalidad del Proyecto. Y el Plan de Labores para el año 1997 fue presentado y autorizado mediante Resolución dictada el 2 de junio de 1997.

En el expediente **Q/1415/97** se aludía a la contaminación al medio ambiente provocada por un vertedero incontrolado a orillas del río Burbia y a unos 150 m. del casco urbano de la localidad de Vilela (León), en el que, según manifestaba el reclamante, se arrojaban tanto pilas como otros residuos altamente contaminantes.

Pues bien, tras la gestiones llevadas a cabo con el Ayuntamiento de Villafranca del Bierzo, se comunicó la solución del problema planteado, al haberse clausurado por dicho organismo el vertedero señalado.

En la queja que fue registrada con la referencia **Q/2069/96**, el reclamante denunciaba la instalación sin la correspondiente autorización de un depósito de purín en la localidad de Chañe (Segovia), que producía la contaminación del medio ambiente y salud de los vecinos.

Estos hechos fueron denunciados en la Delegación Territorial de Segovia, por lo que en fecha 1 de octubre de 1992, el Servicio Territorial de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio remitió escrito al Ayuntamiento de Chañe, proponiendo que se tomaran las medidas necesarias para que se procediera a la eliminación de todo el purín y se restaurara el terreno devolviéndolo a su estado original, así como que la instalación de la citada fosa de purín se tramitara según lo dispuesto en la legislación vigente, sin que a la fecha de presentación de la queja se hubiera llevado a cabo actuación alguna por dicha Corporación.

Por ello, esta Institución se dirigió al citado Ayuntamiento a fin de verificar la realidad de los hechos expuestos. A raíz de ello, ese organismo puso en nuestro conocimiento que tan pronto como se recibió la comunicación de esta Institución, había procedido a la incoación de expediente sancionador.

Es evidente que tras las gestiones realizadas por esta Institución el Ayuntamiento actuó conforme a lo dispuesto en la legislación vigente. No obstante, ello no es óbice para que escape al control del Procurador del Común tan larga inactividad administrativa.

Pues bien, conforme a los informes y documentación obrantes en esta Institución, y para un mayor conocimiento de la situación, es preciso realizar un breve análisis de los hechos acaecidos en este expediente:

- El 23 de diciembre de 1991 se presenta en el Ayuntamiento de Chañe escrito en el que se comunica la realización de excavaciones con objeto de construir un depósito de purín próximo al domicilio del denunciante, solicitándose la solución del asunto con arreglo a la legalidad vigente.

- Por el Jefe de la Sección de Ganadería del Servicio Territorial de Agricultura y Ganadería de Segovia se emite informe en fecha 19 de mayo de 1992, en el que se manifiesta que, efectuada visita de inspección por los Servicios Veterinarios de la Unidad de Cuéllar a la explotación porcina, se comprobó la existencia de un foso o zanja sin impermeabilizar ubicado dentro del recinto de la explotación porcina, considerándose preciso tomar, si procedieran, las siguientes medidas:

a) Que de ese foso se elimine todo el purín y se restaure el terreno devolviéndolo a su estado original.

b) Que se comuniqué al denunciado que la instalación de una fosa de purín, que debe ser impermeabilizada, se tramite según lo dispuesto en el Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas.

- El 15 de junio de 1992 se presenta nuevo escrito en el Ayuntamiento, manifestándose que dicho foso de purín estaba siendo construido, solicitando nuevamente la solución del problema al no haber recibido contestación al respecto.

- El 25 de septiembre de 1992 se denuncian los hechos relatados ante la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Segovia.

- Ante dicha denuncia, el Servicio Territorial de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio de Segovia en fecha 8 de octubre de 1992 remite escrito al Ayuntamiento en el que se le propone tomar las medidas referidas anteriormente.

- A raíz del escrito de queja presentado en esta Institución, se recibe el 3 de febrero de 1997 informe de ese Ayuntamiento en el que se manifiesta que "extraído el expediente de los archivos municipales se observa que quedó paralizado por razones que desconocemos".

- Por el Servicio Territorial de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio de Segovia se remite escrito a esta Institución en el que se comunica que girada visita de inspección con fecha 11 de marzo de 1997 se comprueba que la situación continúa igual respecto a los informes del año 1992, apuntando no obstante que junto a la nave existen filtraciones de purín hacia el exterior y que la fosa se encuentra a escasos metros de la red municipal de abastecimiento de agua, con la consiguiente posibilidad de contaminación de la misma.

Pues bien, resulta evidente que se ha producido la paralización del expediente iniciado el 23 de diciembre de 1991 con la correspondiente denuncia, paralización que se produce desde octubre de 1992 en que el Servicio Territorial de Medio Ambiente de Segovia

propone a ese Ayuntamiento la adopción de una serie de medidas, hasta el año 1997.

Sorprendió, por tanto, a esta Institución que durante más de cuatro años no se hubieran ejercitado las competencias que legalmente el Ayuntamiento tiene atribuidas, con los consiguientes perjuicios que hubieran podido ocasionarse tanto al medio ambiente como a la salud de las personas, competencias que tan correctamente han sido ejecutadas en la actualidad.

Y precisamente, esas competencias deben ejercerse a fin de evitar que las instalaciones o actividades produzcan incomodidades, alteren las condiciones normales de salubridad e higiene, impliquen riesgos graves para las personas o bienes y ocasionen daños al medio ambiente.

Y en modo alguno se ha justificado a esta Institución la inactividad de esa Administración en el cumplimiento de sus funciones, habiéndose limitado a manifestar que desconocen las razones por las que el expediente quedó paralizado.

La dejación de funciones durante más de cuatro años resulta en consecuencia improcedente, manifestándose una actitud tolerante ante una actividad denunciada y constitutiva de infracción administrativa, por cuanto la construcción de una fosa de purín no autorizada constituye una infracción tipificada en la Ley 5/1993, de 21 de octubre, de Actividades Clasificadas.

Y no solamente se ha producido un incumplimiento de las competencias legalmente establecidas en esa materia, y en consecuencia posibles daños al medio ambiente y salud de las personas, sino que se ha incumplido lo dispuesto en el art. 42 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las

Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, en el que se establece que "La Administración está obligada a dictar resolución expresa sobre cuantas solicitudes se formulen por los interesados...", solicitudes que, como ya se ha señalado, fueron obviadas hasta el año 1997.

En este sentido, y a tenor del art. 103.1 de la Constitución Española, cabe destacar que el 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.

Por todo ello, las competencias establecidas en la Ley 5/1993, de 21 de octubre, de Actividades Clasificadas, debieron ser ejercidas sin dilación por el Ayuntamiento de referencia a fin de velar por el cumplimiento de la legislación vigente, evitando daños al medio ambiente y a la salubridad pública, y en consecuencia resolviendo las solicitudes anteriormente referenciadas.

En otro orden de cosas, y en relación con que la construcción de la fosa de purín carecía de autorización, hay que destacar que reiterada jurisprudencia del tribunal Supremo afirma que ni el transcurso del tiempo o la tolerancia municipal pueden implicar acto tácito de otorgamiento de licencia, no pudiendo obtenerse por prescripción adquisitiva el derecho a ejercer una actividad contraria al ordenamiento jurídico.

Por todo lo anterior, se formuló recordatorio de estos deberes legales al Ayuntamiento de Chañe, a fin de que en su actuación se procediera a su cumplimiento. Del escrito remitido por este organismo en contestación a la resolución formulada, se desprende su aceptación,

al haberse impuesto al infractor la destrucción de la fosa, restituyendo el suelo a su situación anterior.

En relación con la imposición de sanciones por infracciones en materia de vertidos, puede destacarse el expediente **Q/211/96**, en el que el reclamante manifestaba su desacuerdo con una sanción impuesta por la Confederación Hidrográfica del Duero como consecuencia del vertido directo de purín procedente de una cuadra de ganado vacuno, al arroyo Huerías, sito en el término municipal de Boñar (León).

A tenor de la documentación obrante en esta Institución no se detectó irregularidad alguna en la actuación de esa Administración al haberse aplicado la normativa en vigor:

En este sentido, la Resolución de la Confederación Hidrográfica del Duero señala que se procedió a verter sin la correspondiente autorización (lo que reconoció el reclamante en el pliego de cargos); y así efectivamente, el art. 245 del Reglamento del Dominio Público Hidráulico indica que "toda actividad susceptible de provocar la contaminación o degradación del dominio público hidráulico, y en particular, el vertido de aguas y de productos residuales susceptibles de contaminar las aguas continentales, requiere autorización administrativa".

Asimismo, el art. 89 b) de la Ley 29/85, de 2 de agosto, de Aguas, que resulta de aplicación al caso que nos ocupa, establece que queda prohibido con carácter general y sin perjuicio de lo dispuesto en el art. 92, acumular residuos sólidos, escombros o sustancias, cualquiera que sea su naturaleza y el lugar en que se depositen, que constituyan o puedan constituir un peligro de contaminación de las aguas o de degradación de su entorno.

Del mismo modo, la Confederación Hidrográfica del Duero declaró cometida la infracción prevista en el art. 315 j) del citado Reglamento de Dominio Público Hidráulico, lo cual es perfectamente ajustado a derecho, ya que en dicho precepto se señala que constituirán infracciones administrativas leves el incumplimiento de cualquier prohibición establecida en la Ley de Aguas y en el presente reglamento o la omisión de los actos a que obligan, siempre que no estén consideradas como infracciones menos graves, graves o muy graves.

Así, se impone una multa de 25.000 pesetas de acuerdo con el art. 319.2 del referido Reglamento, que señala que "podrán sancionarse con multa de hasta 40.000 pesetas las infracciones leves del art. 315 contempladas en sus apartados c), d) y e) siempre que no se derivaran de ellas daños para los bienes del dominio público hidráulico, así como las previstas en los apartados b), f), g), h), i) y j) del citado artículo".

Finalmente, ha de relacionarse este epígrafe con la recogida de residuos. A este respecto puede hacerse mención a la necesidad planteada en el expediente **Q/1048/97**, relativa a la instalación de contenedores de papel para su posterior reciclado en la localidad de Briviesca (Burgos).

Pues bien, tras las diversas gestiones llevadas a cabo al respecto, pudo verificarse la solución del problema, ya que el Ayuntamiento de Briviesca procedió a ceder el servicio de recogida de Residuos Sólidos Urbanos a una empresa privada, colocando por toda la ciudad y pueblos dependientes contenedores de basuras, papel, vidrio y pilas.

Explotaciones a cielo abierto

En la queja **Q/832/95** un ciudadano de la localidad segoviana de Valseca denunciaba el incumplimiento del Plan de Restauración del espacio natural afectado por una explotación minera a cielo abierto, por parte de la empresa titular, con los consiguientes perjuicios que esta situación le estaba generando, al ser el propietario del terreno afectado por la ocupación temporal para el aprovechamiento de los recursos mineros del subsuelo.

Así mismo, el compareciente manifestaba su temor ante las irregularidades que se habían producido en relación con el afianzamiento que por parte de la Administración se había exigido a la empresa, de conformidad con lo establecido en el art. 5 del Decreto 329/91, de 14 de noviembre.

Una vez recabado el expediente completo, expediente que obtuvimos tras numerosas solicitudes de información, como consecuencia de las respuestas incompletas que íbamos recibiendo por parte de la Administración, mediante escrito de fecha 17 de octubre de 1997 se efectuó el siguiente recordatorio de deberes legales a la Delegación Territorial de Segovia:

*Con fecha 3 de octubre de 1997 he recibido su último informe 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/832/95**, referente al grado de cumplimiento, por parte de la empresa XXX, sita en Valseca (Segovia), del Plan de Restauración de los espacios naturales afectados por la ocupación temporal para el aprovechamiento de los recursos mineros del subsuelo.*

Sorprende a esta Institución que, según nos comunican expresamente, y a pesar del tiempo transcurrido desde que se iniciaron las labores de explotación (en el año 1991), a día de hoy aún no ha sido constituida, por parte de la empresa, la

correspondiente fianza, con los consiguientes riesgos que, para el entorno natural de la zona, genera esta situación.

*Como punto de partida es interesante señalar que el art. 45 de la Constitución española establece entre los principios rectores de la política social y económica el deber de los poderes públicos de velar "por la utilización racional de todos los recursos naturales, con el fin de proteger y mejorar la calidad e la vida, defender y **restaurar el medio ambiente**, apoyándose en la indispensable solidaridad colectiva".*

La restauración de los espacios afectados por actividades mineras constituye, de este modo, 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 este precepto constitucional. 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.

Tal y como señala el Tribunal Constitucional en su sentencia 64/82, de 4 de noviembre, "no puede considerarse como objetivo primordial y excluyente la explotación al máximo de los recursos naturales, el aumento de la producción a toda costa, sino que se ha de armonizar la "utilización racional" de esos recursos con la protección de la naturaleza, todo ello para el mejor desarrollo de la persona y para asegurar una mejor calidad de vida. Estas consideraciones son aplicables a las industrias extractivas como cualquier otro sector económico."

Partiendo de la base de la necesidad de armonizar la protección del medio ambiente con el desarrollo del sector económico, nuestra legislación establece una serie de garantías que

aseguran una eficaz restauración de los espacios afectados por este tipo de explotaciones, entre las que se encuentran las siguientes:

- Previo al otorgamiento de una autorización de aprovechamiento o de una concesión de explotación, el solicitante deberá presentar un Plan de Restauración del espacio natural afectado por las labores (art. 2 del Real Decreto 2994/1982, de 15 de octubre). En el art. 4.2 del Real Decreto se establece, en este sentido, que la aprobación del Plan de Restauración se hará juntamente con el otorgamiento de la autorización de aprovechamiento o la concesión de la explotación, y tendrá la consideración de condición especial de dichos títulos. No podrán otorgarse éstos si a través del Plan de Restauración no queda debidamente asegurada la restauración del espacio natural.

- En Castilla y León se exige, además, el afianzamiento de la ejecución. Así, en nuestra Comunidad, en garantía del cumplimiento de los trabajos de restauración, imperativamente el Decreto 329/1991, de 14 de noviembre, establece, en su art. 5, la obligación del titular de una explotación minera de constituir una fianza antes de comenzar las labores de aprovechamiento del mineral, con carácter solidario e incondicionado, afianzamiento que puede hacerse de una sola vez o mediante la constitución periódica de un fondo económico, de acuerdo con el programa de ejecución con el terreno afectado o con las condiciones que presente el titular de la explotación y acepte el órgano competente en minería. El Decreto establece, así mismo, la posibilidad de que la Administración revise anualmente el afianzamiento.

Debe tenerse en cuenta que la validez de la aprobación del Plan de Restauración se condiciona en nuestra Comunidad Autónoma a que el titular cumplimente la garantía que asegure la correcta

ejecución del mismo, garantía que deberá efectuarse en el plazo de quince días desde la notificación de la Resolución. Sin este requisito será nula la autorización.

La protección del entorno natural para el legislador es de tal importancia que, en aquellos supuestos en los que se produzca un incumplimiento voluntario del Plan de Restauración por parte de sujeto obligado, el Real Decreto 2982/1982 habilita a la Administración para la ejecución forzosa del mismo, ejecución que, en aquellos supuestos en los que no exista afianzamiento, como ocurre en el presente caso, correría totalmente a costa del erario público, con independencia de que, en su día, pudiera repetirse en el titular el coste de la misma, y siempre y cuando la empresa no se hubiera declarado insolvente.

*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 el siguiente **Recordatorio de Deberes Legales**:*

Teniendo en cuenta que, tal y como se ha señalado anteriormente, el art. 5 c) del Decreto 329/1991, establece la nulidad de la autorización en aquellos supuestos en los que no haya sido constituida a disposición de la correspondiente Delegación Territorial la fianza establecida por parte de la Administración, debe iniciarse el procedimiento de revisión de oficio fundado en causa de nulidad, de conformidad con lo establecido en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, independientemente de la responsabilidad patrimonial en que, por estos hechos, podría haber incurrido la Administración.

Con el fin de poder concertar en mi Informe Anual a las Cortes cuál es la postura de esa Administración frente al recordatorio de deberes legales efectuado, le agradeceré me comunique las medidas que, en su día, sean adoptadas por ese Ayuntamiento, en aras de restablecer la legalidad vigente.

Mediante escrito remitido a la Institución, la Delegación Territorial de Segovia nos comunica que, por parte de esa Administración, se ha solicitado un informe a la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio sobre el grado de ejecución del Plan de Restauración por parte de la empresa, y a la vista del resultado se decidirá sobre la aceptación o rechazo del recordatorio de deberes legales efectuado por esta Institución.

En el expediente **Q/859/96** se hacía alusión al grave peligro para la seguridad de personas y bienes que suponía una explotación a cielo abierto de carbonato cálcico existente en la localidad de Los Ausines (Burgos).

Por parte de dicho organismo se puso en conocimiento de esta Institución que, como consecuencia de los daños ocasionados por una voladura realizada en la citada explotación, se impusieron a la empresa titular medidas restrictivas en salvaguarda de personas y bienes, que según inspecciones realizadas por personal técnico se cumplían en su totalidad.

De igual modo, se obligó a la empresa a disponer de un libro, debidamente foliado y sellado por el Servicio Territorial correspondiente, a fin de recoger cuantas reclamaciones se ocasionaran al realizar las voladuras y comunicándose a la autoridad minera para establecer las medidas pertinentes, sin que a la fecha del informe emitido por el citado organismo se hubieran producido reclamaciones al respecto.

Finalmente, y conforme a la información facilitada por la Delegación Territorial señalada, pudo comprobarse que la referida explotación cumplía las prescripciones establecidas en el Reglamento General de Normas Básicas de Seguridad Minera y en las Instrucciones Técnicas Complementarias que lo desarrollan, así como las que en su día impuso la Sección de Minas, quedando garantizada la salvaguarda de personas y bienes. Por todo ello se procedió al archivo del expediente.

Aprovechamientos Hidroeléctricos

Fueron diversas las quejas (Q/381/97, Q/1665/97, etc.) que se presentaron en esta Institución en relación con el impacto ambiental que suponen para el entorno natural los múltiples proyectos de aprovechamientos hidroeléctricos previstos en distintas zonas de la provincia de León.

A raíz de las actuaciones practicadas con la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, se comunicó por ese organismo que se estaba ultimando un Proyecto de Ley, a fin de modificar la Ley 8/94, de Evaluación de Impacto Ambiental y Auditorías Ambientales de Castilla y León, dando solución definitiva a la cuestión planteada.

Asimismo, la citada Consejería puso en conocimiento de esta Institución las conclusiones de la Jornada sobre Impacto Ambiental de las minicentrales hidroeléctricas, celebrada el 22 de octubre de 1997, de cuyo contenido se estimó oportuno informar a los reclamantes:

"Primera.- Por la capacidad de renovación de la energía primaria utilizada, su flexibilidad y eficacia, se recomienda mantener el apoyo público a la producción de energía mediante minicentrales

hidroeléctricas, despejando de incertidumbres el horizonte de este sector en cuanto al marco normativo que lo regula y el régimen de ayudas que lo incentivan.

Segunda.- Debe generalizarse la elaboración de estudios de impacto ambiental, que deben formar parte de la documentación inicial de cualquier solicitud de una minicentral hidroeléctrica. La Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio es un órgano idóneo para elaborar un índice sobre estructura, contenido y metodología de estos estudios para que tengan rigor técnico y utilidad a los efectos de su posterior tramitación administrativa.

Tercera.- Por el Consejo del Agua de la Confederación Hidrográfica del Duero deberían establecerse unos criterios para la cuantificación de los caudales ecológicos en los ríos de esta cuenca, de suerte que estos trabajos puedan servir de referencia para otras cuencas hidrográficas.

Cuarta.- Con la voluntad de colaboración existente, la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio y la Confederación Hidrográfica del Duero deben consensuar un procedimiento administrativo único, compatible con la normativa vigente, que integre la declaración de impacto ambiental, u otras resoluciones similares, y la concesión sobre el uso del agua en una minicentral. Este procedimiento, una vez rodado con mentalidad práctica, podría extenderse a otras cuencas de la Comunidad.

Quinta.- Aunque se han manifestado algunas reticencias, se recomienda llevar a cabo por la Junta de Castilla y León, en colaboración con la correspondiente Confederación Hidrográfica, una evaluación estratégica de impacto ambiental en una comarca de la región donde ya existan varias solicitudes de minicentrales -por ejemplo, en la comarca del Bierzo o en los Ancares- a los efectos de

iniciar un nuevo camino que permita analizar la máxima rentabilidad del conjunto y el mínimo impacto global, sin cercenar las iniciativas y oportunidades de los pequeños y medianos promotores mediante la futura convocatoria por la Administración de concursos públicos y abiertos para aquellas zonas donde pudieran darse impactos ambientales acumulativos.

Sexta.- Se propone celebrar, en el plazo máximo de seis meses, una reunión entre expertos y promotores, portugueses y españoles, para estudiar procedimientos de evaluación de impacto y de tramitación de concesiones en los tramos fronterizos de los ríos internacionales".

ÁREA D

ÁREA D

EDUCACIÓN, CULTURA Y DEPORTES

Expedientes Área	115
Expedientes remitidos a otros Defensores.....	55
Expedientes admitidos	36
Expedientes rechazados	20

EDUCACIÓN

La Constitución Española garantiza el derecho a la educación y lo configura como uno de los derechos fundamentales de la persona, encomendando a los poderes públicos el que promuevan las condiciones y remuevan los obstáculos para que pueda ser ejercitado por todos en libertad e igualdad, y el respeto, en todo caso, a su contenido esencial en la forma que este derecho se delimita por el art.27 de nuestro texto constitucional.

La actividad del Área de Educación tiene por objeto, por consiguiente, las quejas y peticiones formuladas en relación con la problemática general de la enseñanza, así como relativas a los aspectos culturales, en su más amplio sentido.

Educación no universitaria

Dentro de la sistemática expositiva del presente informe, dedicamos este apartado al análisis de las quejas recibidas en relación a aquellos aspectos de la enseñanza no universitaria más directamente relacionados con la ordenación educativa.

Implantación de la Educación Secundaria Obligatoria

La modificación de la red de centros docentes del Ministerio de Educación y Ciencia como consecuencia de la aplicación de la Ley Orgánica 1/1990, de 3 de octubre, de Ordenación General del Sistema Educativo, ha dado lugar a que durante el año 1997 las quejas en esta materia hayan seguido recibándose.

El principal problema detectado es el de los largos traslados a los que se ven sometidos diariamente los alumnos de educación secundaria para asistir al Instituto más cercano, que en ocasiones supone recorrer varias decenas de kilómetros. Sin duda la solución deberá encontrarse en flexibilizar al máximo la aplicación de la LOGSE y en disponer de una mayor dotación de medios hacia el medio rural.

La importancia de la implantación de la Educación Secundaria Obligatoria en la Comunidad de Castilla y León ha contribuido a que esta Institución, una vez más, muestre un especial interés en el seguimiento de las consecuencias que pudieran derivarse del mismo, debido fundamentalmente a la peculiaridad que rodea esta materia.

Ya hicimos mención en el pasado Informe de la problemática surgida con ocasión de la implantación de la Educación Secundaria Obligatoria en nuestra Comunidad. El problema radica principalmente en las consecuencias que ha ocasionado el nuevo mapa escolar que

determina la Enseñanza Secundaria obligatoria (ESO) en su primer ciclo.

Así, además de cuestionarse este mapa en la mayoría de las quejas recibidas, las asociaciones de padres reivindican tener una participación más activa en esta nueva distribución de institutos de secundaria. En general los padres de alumnos de las zonas rurales, principalmente de Palencia, Zamora y León, se oponen al traslado de escolares a otros municipios para cursar la ESO y reivindican una "discriminación positiva" para el mundo rural.

El reducido número de alumnos en algunos núcleos provoca que no se vayan a construir nuevos centros de secundaria allí donde faltan, lo que representa el traslado de escolares entre unas localidades y otras.

La ubicación decidida para los Institutos de secundaria de nueva creación ha originado también frecuentes quejas. En general se cuestionan las decisiones de las autoridades educativas en la materia y entienden que, por distintas razones, como la mejor accesibilidad de sus localidades, el mayor número de alumnos que aportan o el volumen o calidad de las construcciones escolares ya existentes, el centro de secundaria cuya creación se pretende debiera ubicarse en su localidad

Todas las quejas referidas a esta materia han sido, de conformidad con lo dispuesto en el art. 2 de la Ley 36/1985, de 6 de noviembre, sobre normas de colaboración entre el Defensor del Pueblo y los Comisionados Parlamentarios Autonómicos, el art. 4 de la Ley de las Cortes de Castilla y León 2/1994, de 9 de marzo, del Procurador del Común de Castilla y León, y con arreglo a los criterios de cooperación, coordinación y colaboración entre ambas Instituciones - plasmado en el Acuerdo firmado a tal efecto el día 1 de febrero de 1996-, puestas en conocimiento del Defensor del Pueblo. Así pues, se

han remitido las mismas para que fuera el Defensor del Pueblo quien llevase principalmente las gestiones de investigación, por referirse éstas a actuaciones de la Administración excluida de las competencias del Procurador del Común; ya que si bien partimos de la consideración, contenida en el Estatuto de Autonomía de Castilla y León, en su art.27 bis, en base al cual corresponde a la Comunidad Autónoma la competencia de desarrollo legislativo y ejecución de la enseñanza en toda su extensión, niveles y grados, modalidades y especialidades, es cierto que todavía no ha sido aprobado el Decreto que regule el traspaso de servicios.

En estos supuestos, dado que muchas de las quejas parecen revelar un reducido nivel de conocimiento y de información sobre los condicionamientos que han dado lugar a la decisión que cuestionan y de las razones que han llevado a desechar otras posibles soluciones alternativas, el Defensor del Pueblo practica en estas ocasiones trámites de carácter informativo ante las autoridades educativas competentes con la finalidad de obtener y trasladar a los interesados datos que les permitan un conocimiento completo de las circunstancias, condicionamiento o razones a que en cada caso responda la decisión adoptada (Q/928/97 y Q/1011/97, entre otras)

Educación Especial

Las líneas fundamentales de la actuación en materia de educación especial vienen fijadas específicamente en el Real Decreto 334/1986, de 6 de marzo, en el que se recogen las previsiones contenidas en la Ley 13/1982, de 7 de abril, de integración social de los minusválidos, dictada, a su vez, en desarrollo del mandato contenido en el art. 49 de la Constitución. Dichas líneas maestras pueden concretarse, en primer lugar, en la previsión de que la institución

escolar ordinaria sea dotada de unos servicios que favorezcan el proceso educativo, eviten la segregación y faciliten la integración del alumno disminuido en la escuela; en segundo lugar, que esa misma institución escolar contemple la existencia de centros específicos de educación especial que permitan aprovechar y potenciar al máximo las capacidades de aprendizaje del alumno disminuido, y en tercero y último lugar, que se establezca la necesaria coordinación dentro del sistema educativo entre los centros especiales y los ordinarios, que posibilite el trasvase de alumnos entre unos y otros de acuerdo con sus necesidades.

Pues bien, se han recibido quejas poniendo de manifiesto deficiencias en la implantación de dicho modelo, especialmente en aspectos tales como la insuficiencia de la dotación de personal especializado y la inexistencia de plazas en centros adecuados. Destacamos, en este sentido, los expedientes **Q/239/97, Q/524/97 y Q1922/97**.

Guarderías infantiles

Las escuelas infantiles forman parte del sistema educativo ordinario a partir de la publicación de la LOGSE.

Dado que no tiene carácter de obligatorio (el tramo obligatorio de la enseñanza está entre los 6 y 18 años), se produce una situación de coexistencia entre la iniciativa pública dependiente del MEC, la iniciativa pública dependiente de la Junta de Castilla y León y la iniciativa privada.

Pues bien, como ya apuntáramos en el Informe del año pasado, las reclamaciones referidas a guarderías infantiles han seguido recibándose, con cierta asiduidad.

Así pues, corresponde en primer lugar plasmar la finalización del expediente registrado con el número **Q/637/96**, cuya tramitación quedó reflejada en el informe de 1996, aunque pendiente de confrontar la información que se había solicitado de la Dirección General de Educación.

La cuestión presentada se fundamentaba en los perjuicios que, a juicio de quien presentaba la queja, se producían a los padres de aquellos niños afectados por la decisión de la Junta de Castilla y León de suprimir el segundo ciclo de Educación Infantil en los Centros de Atención a la Primera Infancia (Guarderías infantiles), dependientes de la Comunidad, "Miguel de Unamuno", "Pan y Guindas", y "Virgen del Carmen", todos ellos sitos en Palencia.

Se denunciaba, en definitiva, el trato discriminatorio que sufría la provincia de Palencia con respecto a otras, las cuales no se habían visto afectadas en la misma medida.

Admitida a trámite la queja dimos traslado de la misma a la Dirección General de Educación, dependiente de la Consejería de Educación y Cultura de la Junta de Castilla y León, con el fin de obtener información suficiente acerca del asunto sometido a nuestra consideración. Solicitud que, por otra parte, y ante la insuficiente información remitida inicialmente, hizo falta ampliar, mediante escrito remitido a la mentada Dirección General.

Pues bien, iniciadas las oportunas actuaciones se nos remitió, finalmente, toda la documentación requerida, y debemos manifestar que no se detectó ningún tipo de irregularidad en la actuación denunciada que pudiera ser objeto de una decisión supervisora por parte del Procurador del Común.

En efecto, una vez examinada y valorada la documentación aportada en el Informe remitido al efecto, esta Institución estimó oportuno trasladar al reclamante las siguientes conclusiones:

La Junta de Castilla y León gestiona 29 centros de Educación Infantil. Estos centros, hasta la implantación de la Ley de Ordenación General del Sistema Educativo (LOGSE), atendían niños/as de cero a seis años. A los seis años cumplidos en el año civil, se incorporaban a la Enseñanza General Básica (E.G.B).

Estos centros, llamados Guarderías Infantiles, ya con anterioridad a la implantación de la LOGSE han ido adaptando su estructura, funcionamiento, didáctica y pedagogía, recursos personales y materiales, a las nuevas normativas surgidas desde el Ministerio de Educación y Cultura. Hasta entonces, se regían por las normativas del Ministerio de Asuntos Sociales.

Dado que la LOGSE divide el período escolar 0-6 años en dos ciclos (0-3 y 3-6) y puesto que los centros públicos de Primaria asumen la escolarización del 2º ciclo de Educación Infantil (3-6), y teniendo en cuenta que la oferta educativa dirigida a 0-3 años es mínima con respecto a la demanda social, se ha considerado que las Administraciones, al colaborar entre sí, tenderán a una coordinación de servicios entre Instituciones y se tenderá a no duplicar servicios. Por ello:

1º) Los 29 centros gestionados por la Junta de Castilla y León en lo sucesivo ofertarán servicios educativos de cero a tres años de edad.

2º) Los centros de Educación Infantil, a partir de la implantación de la LOGSE, que tengan aulas con alumnos de 3 a 6 años, éstas serán a extinguir, considerando dos variables: la absorción

de dichos alumnos/as en la red pública de su entorno, y el calendario de implantación del Sistema Educativo.

3º) En el día de la fecha, los 29 centros de Educación Infantil atienden alumnos/as de 0-3 años, excepto tres centros de Salamanca, en los cuales este año se extingue un aula, y en los próximos cursos las que quedan. Lo que supone una ampliación de la oferta educativa en este tramo de edad. De esta forma se tendrán, como indica el Decreto 1004/1991, todos los centros ofertando una calidad adecuada a las necesidades de los alumnos/as de 0-3 años.

En definitiva, los criterios observados a la hora de suprimir el segundo ciclo de Educación Infantil han sido:

1º) La falta de espacios para atender al primer ciclo dada la carencia social y la falta de servicios sociales al respecto.

2º) La cobertura de este segundo ciclo por los Centros de Educación Infantil y Primaria de la red pública cuyas plazas ofertadas estaban sin cubrir.

Los 29 Centros ofertarán servicios educativos de cero a tres años de edad.

Por tanto, estudiado con detenimiento el expediente remitido, entendimos que en el presente caso no resultaba procedente la intervención solicitada, al no observarse datos que hicieran deducir una actuación de la Administración que implicase infracción del ordenamiento jurídico, por lo que se procedió al cierre del expediente.

Otras quejas, como por ejemplo **Q/1104/97**, **Q/1204/97**, y **Q/1952/97**, ponen de manifiesto otro problema, cual es el relativo a 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 haga cargo de los menores, con la repercusión económica que ello conlleva. Expedientes que son objeto de tramitación actualmente.

Obras y reparaciones en centros escolares

La adecuación de las instalaciones de los centros docentes o su estado de conservación y mantenimiento han suscitado en este ejercicio escasas quejas. Siguen planteándose, con todo, problemas puntuales que afectan a las condiciones de habitabilidad o seguridad de centros concretos, que en líneas generales son resueltos con agilidad por las autoridades competentes.

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, etc.

En todos estos casos, sin embargo las gestiones realizadas por esta Institución ante las respectivas autoridades educativas nos han dado ocasión de conocer que las deficiencias detectadas se han ido subsanando.

Citaremos como ejemplo en este sentido, la intervención del Procurador del Común en el expediente **Q/1960/97**. En esta ocasión se denunciaba un excesivo retraso en la ejecución de las obras de instalación y mejora del sistema de calefacción, que se estaban llevando a cabo por operarios del Ayuntamiento de Parada de Arriba (Salamanca), en la escuela perteneciente al C.R.A. "Domingo Guzmán", lo que afectaba negativamente a la salud de los estudiantes, ya que, como consecuencia del frío que padecían, enfermaban.

Asimismo, se aludía, en su escrito a que en el aula donde se impartía la docencia entraba agua, y a que la puerta de acceso carecía de rejilla.

Una vez admitida la queja, en noviembre de 1997 iniciamos las gestiones de investigación, con el fin de recabar cuantos antecedentes existiesen al efecto. Para ello se solicitó un informe a la Corporación Local para conocer las actuaciones que se estaban realizando, a la par que se procedía a efectuar el recordatorio del contenido del art. 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.

Con fecha 16 de diciembre de 1997 el Ayuntamiento de Parada de Arriba nos comunicaba que la avería denunciada había sido reparada, así como también habían instalado una protección en la parte inferior de la puerta. Por lo que se refería a la obra de instalación de la calefacción, habían acelerado su instalación encontrándose en funcionamiento en aquel momento.

Esta Institución ha valorado positivamente el hecho de que se hubieran subsanado las deficiencias denunciadas, dando pleno cumplimiento a lo dispuesto en el art. 5º del mentado Real Decreto 1044/1991, de 14 de junio, 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.

Becas, ayudas al estudio y subvenciones

Las desigualdades sociales aún existentes en la distribución de la oferta educativa hacen necesaria la existencia de un sistema de becas inspirado en los principios de equidad y solidaridad, que hagan posible

no sólo el acceso, sino también la continuación y dedicación plena a los estudios, a todos los jóvenes con aptitudes suficientes para ello, pero con dificultades económicas por depender de familias cuyo nivel de ingresos no lo permitiría.

El régimen jurídico de las becas y ayudas al estudio de carácter personalizado convocada por el Ministerio de Educación y Ciencia está fundamentalmente constituido por el Real Decreto 2298/1983, de 28 de julio, y por las órdenes que regulan anualmente los requisitos académicos, económicos y procedimentales que se exigen para ser beneficiario de alguna de las becas convocadas.

Las quejas recibidas en esta Institución relativas a esta materia son remitidas al Defensor del Pueblo de las Cortes Generales, por tratarse de asuntos de competencia del Ministerio de Educación y Ciencia.

El Defensor del Pueblo, a través de las quejas recibidas -así por ejemplo, **Q/619/97**, **Q/842/97** y **Q/1157/97**- trata de comprobar que en la tramitación del procedimiento de selección de solicitantes de becas se apliquen estrictamente por la Administración Pública educativa los preceptos contenidos en el referido Real Decreto 2298/1983.

Para que la ayuda pueda ser consolidada por el solicitante es preciso que, además de cumplir los requisitos establecidos, obtenga un coeficiente de prelación de su derecho que lo sitúe dentro de los créditos globales consignados para esta finalidad. Asimismo, la cuantía de la beca que anualmente se concede a cada alumno depende del número de componentes de beca a que tiene derecho, en función de sus específicas circunstancias, siendo la ayuda compensatoria el componente para cuya concesión se exige estar en posesión de un nivel de renta familiar inferior al permitido para obtener el resto de componentes (exención de precios públicos, ayuda para material

didáctico, ayuda por residencia, etc.) pudiendo el órgano seleccionador denegar dicha ayuda a las familias que dispongan de alguno de los elementos patrimoniales que se mencionan en la correspondiente Orden Ministerial, por la que se convocan las becas y ayudas al estudio de carácter general.

Con carácter general, las quejas referidas a esta problemática reflejan el desconocimiento, por parte de los solicitantes, de los motivos por los que no se les ha concedido por la Dirección General de Promoción Educativa la cuantía de la beca a la que aspiraban, así como el procedimiento que deben seguir para reclamar contra la cantidad obtenida en concepto de beca.

Para finalizar con el epígrafe, daremos cuenta del expediente **Q/3044/96**, en el que se denunciaba que la Asociación de Padres de Alumnos "El Olmo" (del Colegio Público Comarcal "Tomás Romojaro" de Olmedo) había interpuesto, en fecha 4 de noviembre de 1996, Recurso de Reposición ante la Tesorería General de la Delegación Territorial de Valladolid, del Servicio de Hacienda (Sección de Tesorería), de la Junta de Castilla y León, sin que se hubiese resuelto expresamente el mismo.

Por tal motivo, con el fin de conocer el alcance de dicha denuncia, esta Institución solicitó un informe, en fecha 15 de octubre de 1997, a la referida Delegación Territorial.

Pues bien, en la comunicación administrativa recibida se nos indicó que con fecha 4 de noviembre de 1997 habían procedido a resolver el citado Recurso. En descargo a tan dilatado retraso, se argumentaba que el número de recursos presentados en la Tesorería General, durante el año 1996, ascendía a más de mil, lo que había desbordado el trabajo de las personas que se encargan de las resoluciones.

Esta Institución no pudo pasar por alto una situación como la descrita, y si a ello añadimos que la Ley 2/94, de 9 de marzo, reguladora del Procurador del Común de Castilla y León vincula especialmente nuestra actuación con los principios contenidos en la Constitución Española en sus arts. 9.3 y 103.1, y en especial con el art. 12.2 de la mencionada Ley 2/94, resultó obligado efectuar un Recordatorio de deberes legales, de conformidad con lo prescrito en el art. 42 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Común.

Nuestra Resolución fue aceptada por la Tesorería General, de la Consejería de Economía y Hacienda.

Actividades extraescolares

El 7 de marzo de 1997 tuvo entrada en esta Institución escrito de queja -registrado con el número de referencia **Q/468/97-** suscrito por un elevado número de padres, cuyos hijos se encontraban cursando estudios de Educación General Básica -concretamente 8º EGB- en el Colegio Público "El Zaire", sito en la localidad de Burgohondo (Ávila).

En la referida comunicación se denunciaba la discriminación en que incurría la Convocatoria de Subvenciones del Programa de Esquí de la Diputación Provincial de Ávila, ya que, en la misma, se determinaba como condición que los niños y niñas hubiesen nacido en los años 1983-84-85 y 86 y estuviesen inscritos en el curso 1996/97, en los Juegos escolares.

El cumplimiento estricto del requisito exigido, como condición para poder optar a dicha actividad, excluía arbitrariamente a aquellos niños que, estando cursando 8º de EGB, no habían nacido en el año

1983, sino en años anteriores, aun cuando los mismos se encontraban inscritos en los Juegos Escolares.

Siendo esto así, añadían, se vulneraban los arts. 14 y 139 de la Constitución española, máxime teniendo en cuenta la circunstancia de que algunos de estos niños se encontraban repitiendo curso.

Considerando que dicha queja reunía los requisitos formales establecidos en el art. 11 de la Ley de las Cortes de Castilla y León 2/1994, de 9 de marzo, se acordó admitir la misma a trámite e iniciar las gestiones de investigación necesarias para el esclarecimiento del supuesto en que se basaba.

Al tiempo que se procedía a solicitar informe, se formulaba, una Sugerencia interesando se valorase la conveniencia de modificar las condiciones establecidas para el acceso a las plazas ofertadas, en orden a determinar un verdadero criterio objetivo que permitiera a todos los niños matriculados en los cursos 6º, 7º, 8º (o los equivalentes conforme a la LOGSE) participar en igualdad de condiciones; puesto que en último término se trataba de una actividad no tanto vinculada a la edad de los participantes, sino a su condición de escolares, lo que obligaba, sin duda alguna, a fomentar la participación e integración de aquellos alumnos que a consecuencia de su menor rendimiento se encontrasen repitiendo curso, sin que existiesen razones objetivas para que ésta u otra circunstancia llevasen a excluir a los alumnos de mayor edad, que sin embargo se encontraban en el mismo curso que sus compañeros nacidos en el año inmediatamente posterior.

Pues bien, mediante escrito recibido el pasado 9 de abril, la Diputación Provincial de Ávila nos comunicó que estimando la misma no veía, sin embargo, adecuado seguirla, y ello en base a las siguientes consideraciones:

"1º.- La Diputación Provincial no tiene ninguna competencia en materia de educación, por lo que todas las actividades que efectúa con niños han de tener la consideración de extraescolares.

2º.- Sí mantiene la Diputación de Ávila una preocupación constante, cual es que los niños de nuestros pueblos (248 en total, muchos de ellos menores de 500 habitantes) puedan tener las mismas posibilidades de actividad, que los de la capital.

3º.- La Diputación de Ávila viene redoblando esfuerzos, para que año tras año los programas de actividad, no sólo para niños, acojan al mayor número posible de beneficiarios.

4º.- El área de Deportes, antes de programar una actividad y de delimitarla adecuadamente, se asesora por aquellas personas que, entendemos, conocen el área de actuación, para que se manifiesten sobre el conjunto y los pormenores de la actividad.

5º.- Por todo lo antedicho, el Programa de Iniciación al Esquí aprobado por esta Corporación, se ha planteado inicialmente con una amplitud mayor que el año anterior en edades y en número de plazas. Lógicamente, los límites es necesario establecerlos, tanto por razones presupuestarias, como por la conveniencia de que los niños a los que el Programa va dirigido tengan edades adecuadas para poder participar.

Probablemente nada pueda hacerse de forma más objetiva, sin discriminación de ninguna clase, que una vez que quedan sentados los criterios, éstos se apliquen de forma rigurosa, que es justamente lo que la Diputación en el programa de Esquí para el año 1997 ha realizado, máxime teniendo en cuenta que no se ha exigido para la participación la condición de escolares de los niños, sino ser

participantes de Juegos Escolares, que es otro Programa del propio área de Deportes."

Ante esta postura, el Procurador del Común consideró necesario reiterar a la Administración Local la necesidad de que, en sucesivas convocatorias, se estudiase la modificación en las Bases de la Convocatoria, al objeto de dar una justa solución al problema suscitado; ya que la redacción empleada en la Convocatoria era, cuando menos, poco afortunada.

Ello es así, en la medida en que la misma no exigía la condición de escolares de los niños, sino, por el contrario, ser participantes de Juegos Escolares, olvidando que la Orden de 14 de agosto de 1996 de la Consejería de Educación y Cultura -por la que se establecen los programas y las normas a que han de ajustarse las convocatorias del Deporte Base de la Comunidad de Castilla y León para el curso 1996-1997- dispone en su Capítulo I, Sección Primera, en su art. 2.4 que: *"los equipos que se inscriban en los Juegos Escolares estarán compuestos por alumnos matriculados en el Centro de Enseñanza cuya inscripción se presenta"*.

Resulta evidente que, si los participantes han de ser alumnos del Centro Escolar, éstos ostentan inexorablemente la condición de estudiantes y el exigir como condición haber nacido en los años 83, 84, 85 y 86, implica directamente estar matriculados en los cursos 6º, 7º y 8º; y es precisamente en este punto donde se observa que la redacción empleada en la Convocatoria objeto de discusión es poco afortunada, en la medida que el cumplimiento estricto del requisito exigido, como condición para poder optar a dicha actividad, excluye arbitrariamente a aquellos niños que estando cursando 8º de EGB, no hayan nacido en el año 1983 (año límite para poder participar), sino en años anteriores, aún cuando los mismos se encuentren inscritos en los Juegos Escolares.

Escuela Municipal de Música

En el expediente **Q/717/97**, el reclamante ponía de manifiesto su disconformidad ya que, habiendo querido participar en los cursos que imparte la Escuela Municipal de Música, dependiente del Ayuntamiento de Salamanca, no le había sido posible, por cuanto que dicha Escuela no ofrecía formación musical a personas mayores, lo que consideraba contrario al "derecho a la educación" recogido expresamente en art. 27 de nuestra Constitución.

Realizadas las correspondientes gestiones con el Ayuntamiento de Salamanca se nos informó que:

La Escuela Municipal de Música empezó a funcionar en Abril de 1996 con la finalidad de fomentar la educación musical para aficionados e impartir una enseñanza libre en la que los alumnos no se sintieran condicionados por la obtención de título alguno y aprendieran sobre todo a disfrutar de la música.

La Escuela Municipal de Música se rige por la Orden de 30 de Julio de 1992 por la que se regulan las condiciones de funcionamiento de las Escuelas de Música y Danza.

En el año 1996 la Escuela Municipal de Música recibió, para su puesta en funcionamiento, una subvención de diez millones de pesetas del Ministerio de Educación y Cultura.

En el año 1997, por el contrario, la Escuela Municipal de Música no había recibido subvención alguna porque, al parecer, se habían suprimido todas las subvenciones para Escuelas Municipales de Música. La Escuela, por tanto, se mantenía de las cuotas de los alumnos y del Presupuesto General del Ayuntamiento de Salamanca.

Aunque en la Orden aludida, señala que "las Escuelas de Música y Danza han de cumplir la función de favorecer un mayor conocimiento de estas disciplinas a edades tempranas", se hace también referencia al aprendizaje de la música por adultos, en estos momentos, y mientras no se volviesen a recibir ayudas económicas, no era posible atender la demanda de los adultos ya que ello implicaba gastos en infraestructura o la supresión de plazas para niños y niñas, hoy por hoy las más demandadas.

Por otra parte, nos señalaban que desde un punto de vista educativo, no parecía adecuado mezclar en los mismos grupos de Práctica Instrumental a los alumnos actuales de la Escuela, niños y jóvenes de 5 a 18 años, con adultos. Lo conveniente sería hacer grupos de Práctica Instrumental específicos para adultos.

En base a lo expuesto, esta Institución recomendó la necesidad de seguir avanzando en el desarrollo de los objetivos, que al respecto se contienen en el artículo tercero de la Orden de 30 de julio de 1992, reguladora de las Escuelas de Música y Danza, con la adopción de cuantas medidas normativas contribuyeran al efectivo y real cumplimiento de dicho precepto.

Asimismo, se alentó al Ayuntamiento de Salamanca para que se alcanzase el objetivo último, establecido en la Orden de 30 de julio de 1992, tendente a desarrollar una oferta amplia y diversificada de educación musical, sin límite de edad.

Se recibió comunicación aceptando la Recomendación referida, aunque se reiteraba la imposibilidad de llevarla a cabo en estos momentos.

Educación Universitaria

De acuerdo con la sistemática empleada en el presente Informe Anual, los próximos apartados los dedicaremos a dar cuenta de los aspectos que, relativos a la Enseñanza Universitaria, hemos entendido como más relevantes, en atención a las particularidades que se desprendían de las quejas recibidas en esta Institución.

El derecho a la educación, como ya hemos apuntado, es un derecho reconocido y consagrado en la Constitución Española, en su art. 27. Ello no obstante, no se trata de un derecho ilimitado, sino que el mismo concreta su ámbito de imperatividad específicamente en la enseñanza básica, de la cual predica que será obligatoria y gratuita.

Por ello, cuando pretendemos extender este derecho, en términos de imperatividad, al ámbito universitario, nos encontramos con la necesidad de precisar que, al tratarse de niveles de la enseñanza no obligatorios, el referido derecho no ostenta un carácter absoluto, sino que precisa un desarrollo legislativo que lo concrete y delimite.

En lo que afecta al sistema de becas y ayudas al estudio, a tenor de lo que parecen reflejar las quejas que sobre este y otros aspectos universitarios se reciben, esta Institución entiende prioritario aumentar la capacidad de opción de los estudiantes para iniciar y continuar sus estudios en la universidad de su preferencia, para lo cual no basta con facilitar la movilidad de los estudiantes, sino que se requiere también financiar directamente los costes derivados de la movilidad estudiantil, así como también los costes indirectos de los estudios universitarios, tanto a través de la concesión de beca, como de la implantación de otras fórmulas de ayudas, como las ya experimentadas en otros países, consistentes en la subvención y aval de préstamos bancarios para la realización de estudios.

En el momento actual, los principales motivos de reclamación, en lo que afecta al estudio en la Universidad son las que se refieren al establecimiento de límites máximos de admisión de alumnos.

En lo que afecta al sistema de distribución de plazas universitarias, durante el año a que se refiere este informe se han continuado recibiendo quejas, algunas de las cuales han motivado nuestra intervención ante las universidades afectadas. Ahora bien, es verdad que en la mayor parte de ellas (ejemplo: **Q/494/97** y **Q/1120/97**) la actuación administrativa cuestionada se había desarrollado en términos acordes con la normativa de aplicación, con lo que no se incurría en ninguna irregularidad.

El Real Decreto 1005/1991, de 14 de junio (modificado por Real Decreto 1060/1992, de 4 de septiembre), regula los procedimientos para el ingreso en los Centros Universitarios, condicionando el acceso a los Centros Universitarios a la capacidad de los mismos, que es determinado de acuerdo con los módulos objetivos aprobados por el Consejo de Universidades.

Este precepto contiene la obligación de reservar un 5 por 100 de las plazas de los centros en los que la demanda es superior a su capacidad para quienes posean una titulación universitaria y soliciten iniciar estudios en dichos centros. A estos efectos las Universidades deben valorar los expedientes académicos de estos alumnos, con el fin de establecer el correspondiente criterio de prioridad

Acceso a la Universidad

El título IV de la Ley de Reforma Universitaria comienza su articulado reconociendo el estudio en la universidad de su elección como un derecho de todos los españoles, si bien después condiciona el

acceso a los centros universitarios a la capacidad de éstos y confiere al Gobierno la competencia para establecer los procedimientos de selección para el ingreso en aquéllos.

La Orden del Ministerio de Educación y Ciencia de 10 de diciembre de 1992 reguló las pruebas de acceso a la universidad de los alumnos que hubiesen cursado las enseñanzas de bachillerato o previstas en la Ley Orgánica 1/1990, de 3 de octubre, de Ordenación General del Sistema Educativo, durante el periodo de implantación anticipada de esta enseñanza.

La citada Orden Ministerial definía una prueba de acceso similar en su estructura a la prueba de acceso entonces vigente para los alumnos del curso de orientación universitaria y del bachillerato experimental, ya que durante el periodo transitorio establecido por el Real Decreto 986/1991, de 14 de junio, que regula el calendario de aplicación de la nueva ordenación del sistema educativo, coexistirían los procedimientos de acceso correspondientes a los estudios del curso de orientación universitaria y a las nuevas enseñanzas.

Las pruebas de selectividad que deben superar los alumnos para el acceso a la universidad son objeto de permanente polémica no sólo en los ámbitos estrictamente universitarios, sino también entre la sociedad española en general. Una polémica que se centra tanto en la idoneidad de los ejercicios que componen la citada prueba selectiva, como en la justicia de la propia existencia de un proceso selectivo para el acceso a los niveles superiores de la enseñanza.

Las quejas referidas, por tanto, a este apartado, han tenido como denominador común la pretensión, por parte de quien interponía la reclamación, de obtener una nueva revisión de los exámenes de selectividad, una vez que, admitida la solicitud de revisión, no había sido modificada la calificación obtenida en un primer momento.

Así se puso de manifiesto en los expedientes **Q/469/97** y **Q/1458/97**. En ambos casos fue necesario verificar si se había procedido conforme determina la Orden de 9 de junio de 1993, relativo a la revisión de calificaciones. Analizado en profundidad el motivo de las quejas no se observó, en ningún de los dos casos, una actuación de la Administración que implicara infracción del ordenamiento jurídico, lo que determinó que se pusiera en conocimiento de los interesados que se había cumplido con la doble obligación, impuesta por el art. 8 de la mentada norma a la Administración Universitaria, de haber posibilitado tanto la impugnación de la evaluación como la revisión del examen.

Interesante a nuestro juicio resulta el contenido de la **Q/1207/97**. En dicha reclamación un grupo de estudiantes, oriundos de Segovia, del último curso de Formación Profesional -rama de "Delineación"-, nos ponían de manifiesto los problemas con que se encontraban a la hora de preparar la documentación administrativa para acceder a los estudios universitarios de grado medio en la Universidad Politécnica de Madrid, ya que se les exigía presentar el "Certificado de Empadronamiento" en Madrid tanto del alumno como del cabeza de familia de éste, en el que figurasen inscritos, al menos, con un año de antigüedad en el momento de solicitar la preinscripción. Este requisito atentaba contra el principio de igualdad, ya que sólo se exigía a los estudiantes de Formación Profesional, a diferencia de lo que ocurría con los alumnos de COU y Bachillerato LOGSE.

Tratándose de una Universidad localizada en la Comunidad de Madrid se remitió la documentación al Defensor del Pueblo, competente en esta materia. Realizadas las gestiones se nos informó que la Consejería de Educación de la referida Comunidad, una vez recibida la solicitud de informe, se había dirigido el 30 de junio de 1997 a todos los Rectores de las Universidades de Madrid, dando instrucciones sobre la aplicación del Convenio firmado el 30 de enero

de 1996 entre las Universidades Públicas de la Comunidad de Madrid y la Universidad de Valladolid relativo al Campus de Segovia, para que se interpretara en sentido amplio, de manera que los estudiantes de Formación Profesional de Segovia pudieran acceder a las Universidades de Madrid en condiciones de igualdad a quienes, desde Segovia, lo hacen provenientes de COU y Bachillerato LOGSE.

De otra parte, destacamos, asimismo, en este apartado, el expediente **Q/1493/96**. En esta ocasión el promovente de la queja denunciaba, con carácter general, una serie de irregularidades procedimentales que, presuntamente, habían acaecido con motivo de la solicitud de matriculación del compareciente para cursar los estudios de Comunicación Audiovisual en la Universidad de Salamanca.

Del examen de la documentación aportada se pudo conocer que la propia Comisión de Garantías al Universitario -en Resolución de fecha 29 de mayo del 1996- había dispuesto que, *"si bien la Comisión de Docencia de la Facultad de Ciencias Sociales, en su reunión de 13 de marzo de 1996, aceptó la solicitud presentada por el interesado para la cobertura de la vacante, en atención a lo dispuesto en el Real Decreto 1005/1991, de 14 de junio, por el que se regula los procedimientos para ingreso en el Centro, el mismo órgano decidió, en sesión extraordinaria celebrada catorce días después, "informar negativamente" dicha solicitud.*

El Presidente de la Comisión de Docencia, se añadía, comunicó al interesado el acuerdo de rectificación adoptado en la reunión del día 27 de marzo, a través de escrito de fecha 1 de abril, sin otra mención que la posibilidad y plazo para la interposición de recurso ordinario frente a dicha resolución

Considerando que dicha queja reunía los requisitos formales establecidos legislativamente, se acordó admitir la misma a trámite e

iniciar las gestiones de investigación necesarias para el esclarecimiento de los supuestos en que se basaba.

A tal fin se solicitó un Informe al Rectorado de la Universidad de Valladolid acerca del estado de la referida cuestión, en el que se especificase, además de los aspectos más arriba referenciados, la relación pormenorizada de las personas, caso que las hubiera habido, con una posición de preferencia para la cobertura de la vacante producida, así como la remisión del Informe elaborado por el Jefe de Sección del Centro de fecha 15 de marzo de 1996.

Pues bien, recibida la información con toda la documentación interesada, se nos puso de manifiesto, en primer lugar, que la referencia del alumno a la decisión de la Comisión de Docencia adoptada en sesión de fecha 13 de marzo de 1996 no lesionaba el interés legítimo de éste, puesto que, de un lado, los acuerdos tomados por dicho órgano colegiado eran actos de mero trámite, y de otro, la obligación de cada Centro de Organizar el acceso en las titulaciones correspondientes había de efectuarse en el marco de la legalidad, lo que conllevaba la posibilidad de corregir el error material sufrido.

La actuación hoy discutida era, en consecuencia, ajustada a derecho, en tanto que no se trataba de ningún derecho adquirido del alumno, y el art. 105 de la Ley 30/1992, de Administraciones Públicas, contempla la posibilidad de rectificar en cualquier momento los errores materiales existentes en sus actos.

Por consiguiente, siguiendo los parámetros de la normativa reguladora de acceso y posterior matriculación en Centros, la Universidad de Salamanca procedió en fecha 1 de abril de 1996 a denegar la petición.

En relación con el informe emitido por la Comisión de Docencia de esa Facultad de Ciencias Sociales se nos indicó que, en el caso de que la anulación de matrícula pudiera ser considerada plaza vacante, y por tanto susceptible de ser cubierta, debería serlo por los solicitantes en orden de preferencia y calificación. Para ello se nos señaló que el último solicitante admitido tenía una calificación media de 1,55 puntos y había aprobado en la convocatoria de junio de 1995 o anteriores, y el interesado tenía una calificación media de 1,21 puntos y había aprobado en la convocatoria de septiembre de 1995.

En definitiva, una vez valorado el asunto en toda su extensión, y a la vista de cuanto se manifestaba en el informe enviado por la Universidad, 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. Por ello se informó de todo ello al promovente de la reclamación, procediéndose al archivo del expediente.

Convalidación y planes de estudio

La Ley de Reforma Universitaria reconoce a la Universidad como única institución competente no sólo para elaborar los respectivos planes de estudio de las nuevas enseñanzas, sino también para expedir los títulos universitarios de carácter oficial y con validez en todo el territorio nacional.

En este sentido se recibió el 10 de octubre una queja, registrada con el número **Q/1723/97**. En ella se aludía al conflicto que se había

generado en la Universidad de Burgos con respecto a la implantación de los estudios conducentes al título de Ingeniería Técnica Agrícola.

Así las cosas se denunciaba, de un lado, la contravención de lo expresamente dispuesto en el Decreto 180/197, de 26 de septiembre, por el que: *"...se autoriza a la Universidad de Burgos para que organice las enseñanzas conducentes a la obtención del título de Ingeniero Técnico Agrícola (Industrias Agrarias y Alimentarias) en la Facultad de Ciencia y Tecnología de los Alimentos y Ciencias Químicas."*

Por otra parte, se aludía, asimismo, los graves perjuicios que se estaban ocasionando a los más de 70 estudiantes matriculados, ante la falta de publicación en el Boletín Oficial del Estado del correspondiente Plan de Estudios, pese a haber sido preceptivamente homologado por el Consejo de Universidades -por acuerdo de su Comisión Académica de fecha 18 de septiembre de 1997- y contar con la Orden de publicación en el B.O.E., firmada en fecha 24 de septiembre de 1997, lo que contribuía a que se retrasase la impartición de los referidos estudios, de conformidad con lo dispuesto en el art. 9 del Real Decreto 1497/1987, de 27 de noviembre.

Considerando que dicha queja reunía los requisitos formales establecidos legalmente se acordó admitir la misma a trámite e iniciar las gestiones de investigación.

A tal fin se solicitó el día 13 de octubre un informe a la Universidad de Burgos acerca del estado de la referida cuestión, y, en concreto, sobre las actuaciones y medidas de todo tipo que ese Rectorado hubiera realizado hasta la fecha o entendiera que debía realizar en torno al problema planteado.

En contestación al mismo se informó:

"- Dado el corto espacio de tiempo en el que el nuevo equipo Rectoral viene desarrollando las responsabilidades del gobierno universitario, parece lógico advertir que las actuaciones y medidas han sido todavía escasas pero, lo más importante para la ocasión que nos ocupa, ninguna ha ido encaminada a solucionar, en sus palabras, problema alguno, pues lo que usted llama problema y que, por lo tanto, debería ser solucionado no es tal, si por problema hemos de entender conculcación o privación de derechos de particulares o de grupos, o si consideramos en su caso problema a la infracción de alguna norma.

En tal sentido no hay problema, simplemente, porque no hay cuestión en la primera denuncia sobre la contravención de lo expresamente dispuesto en el Decreto 180/97, de 26 de septiembre, por el que: "se autoriza a la Universidad de Burgos para que organice las enseñanzas conducentes a la obtención del título de Ingeniero Técnico Agrícola (Industrias Agrarias y Alimentarias) en la Facultad de Ciencia y tecnología de los Alimentos y Ciencias Químicas". En efecto no hay caso si comprobamos que desde el primer momento la organización de las enseñanzas de la titulación de Ingenieros Técnicos Agrícola, Especialidad en Industrias Agrarias y Alimentarias, la elaboración de horarios y todo lo concerniente al Plan de Organización Docente ha sido responsabilidad del Decano de la Facultad de Ciencias y Tecnología de los Alimentos y Ciencias Químicas, tal como le comuniqué como Rector en fecha 7 de octubre de 1997.

Y si en aplicación de las atribuciones y responsabilidades que la Ley le otorga, el Decano de Ciencias y Tecnología de los Alimentos y Ciencias Químicas, tras analizar pros y contras, decide que las clases de Ingeniería Técnica de los Alimentos se impartan en unos locales o en otros es algo de su competencia y absolutamente fuera de

cualquier disputa, a no ser que alguien quiera hacer una lectura estrecha del Decreto citado, según la cual se estaría obligado a impartir clase en la Facultad de Ciencias y Tecnología de los Alimentos y Ciencias Químicas. Leer el texto "en la Facultad de Ciencia y Tecnología de los Alimentos y Ciencias Químicas" dándole un sentido estrictamente locativo nos llevaría a pensar que en dicho Decreto se estipula el "donde" y no se dice nada del "quien", se pone énfasis en el lugar y no en el actor, agente o protagonista de las enseñanzas.

Así las cosas, si el sentido común y la metonimia tienen valor en la lengua española, mientras que el Decano y la Junta de Facultad de CyTA y CCQQ sean y sigan siendo los órganos de gobierno y de representación de los alumnos de la titulación de ITA, se estará cumpliendo escrupulosamente lo dispuesto en el Decreto 180/97 de 26 de septiembre.

- Que en lo que toca a "los graves perjuicios que se están ocasionando a los más de 70 estudiantes matriculados, ante la falta de publicación en el Boletín Oficial del Estado del correspondiente Plan de Estudios, pese a haber sido preceptivamente homologado por el Consejo de Universidades -por acuerdo de su Comisión Académica de fecha 18 de septiembre de 1997" tengo que manifestarle que con fecha 14 de octubre de 1997 fue publicado en el BOCyL el Plan de Estudios conducente al título Oficial de Ingeniero Técnico Agrícola, especialidad en Industrias Agrarias y Alimentarias, plan homologado por el Consejo de Universidades por acuerdo de su Comisión Académica en fecha 18 de septiembre de 1997. Asimismo y a pesar de su carácter no necesario, el referido Plan de ITA. fue publicado el día 30 de Octubre pasado en el BOE.

Por último, quiero manifestarle que comprendo su perplejidad cuando afirma que "no se alcanza a comprender la polémica surgida habida cuenta de que, según se nos indica, la Facultad de Ciencias y Tecnología de los Alimentos y Ciencias Químicas dispone de suficientes aulas libres para la docencia en cuestión. Acompañamos, en este sentido, cuadro remitido por los comparecientes, explicativo de la posible ocupación". Y es cierto que causa un cierto estupor cuando una cuestión doméstica sale de sus cauces naturales y se plantea en instancia y ante foros al margen de todo contexto y carentes de cualquier información. No obstante quiero señalar que, como usted bien sabe, es responsabilidad de los Decanos de las Facultades y Directores de Escuela proveer de lo necesario en cuanto a espacios y otro tipo de intendencia que sea pertinente para el desarrollo de la docencia. Comúnmente estos análisis de situación y estrategias para alcanzar soluciones suelen ser consultadas y hasta debatidas en los órganos colectivos de gobierno como son las Juntas de Centro (Facultad o Escuela) y finalmente pasan a formar parte de documentos escritos.

Pues bien, de la documentación que obra en este Rectorado, se infiere categóricamente que los problemas de espacio que tiene la Facultad de CyTA y CCQQ son los que son y tienen la historia que tienen, como puede comprobar en el anexo que acompaño.

Como se puede ver, los órganos de gobierno competentes, Decano y Junta de Facultad, han analizado la situación, han evacuado un diagnóstico y han propuesto una gestión adecuada y responsable al asunto planteado. Todo ello nos lleva nuevamente a la cuestión inicial y no es otra que la inexistencia de problema alguno, de quebranto de normas o de atropello de derechos".

Con fecha 3 de noviembre se nos comunicó que el conflicto descrito había provocado la interposición de un Recurso Contencioso-Administrativo, con lo que esta Institución se vio obligada a suspender la intervención iniciada, de acuerdo con lo preceptuado en el art. 12.2 de la Ley 2/1994, de 9 de marzo.

Profesorado

La selección del personal docente por parte de las universidades castellano leonesas constituye motivo frecuente de presentación de quejas ante esta Institución, en la que los interesados plantean diversas cuestiones relacionadas, bien con el desarrollo de los procesos selectivos, o bien con la actuación de los Tribunales de Selección.

A este respecto, el año 1997 no ha sido ninguna excepción, y hemos recibido diversas quejas relacionadas con estos procesos.

Aunque los motivos de las quejas suelen ser de muy diversa índole, lo cierto es que en la mayoría de ellos subyace un elemento común cual es la denuncia por la presunta discriminación que en los procesos selectivos se produce entre los aspirantes provenientes de fuera de la universidad convocante y los que pretenden consolidar una situación profesional de la que ya disfrutaban en dicha universidad.

Centramos, pues, nuestro análisis en las quejas que consideramos más interesantes, sea por el asunto tratado, o por las peculiaridades de la actuación administrativa.

En los expedientes **Q/2757/96/** y **Q/2831/96/** se denunciaba la práctica continuada, por parte de la Universidad de León, de métodos irregulares en la designación de profesorado para impartir los cursos,

que anualmente venían impartándose, de enseñanza no reglada de idiomas.

Dicha práctica se concretaba, entre otros aspectos, en la ausencia de convocatoria pública y consiguiente publicidad en la que se especificasen el número de plazas existentes, indicación de baremación de méritos, titulación requerida o plazos de solicitud.

Asimismo, se denunciaba la prioridad de contratación de los llamados "profesores nativos" -prioridad que parecía contravenir la actual normativa de la Unión Europea-, la contratación de personas sin la titulación académica que avalase la adecuada preparación para la impartición de estas clases; o, incluso en algún caso, se incurría en posibles incompatibilidades en cuanto a dedicación en algunas de las personas contratadas.

Considerando que dicha reclamación reunía los requisitos formales establecidos en el art. 11 de la Ley de las Cortes de Castilla y León 2/1994, de 9 de marzo, reguladora de la Institución del Procurador del Común, se acordó admitir la misma a trámite e iniciar las gestiones de investigación.

Para ello se interesó, en noviembre de 1996, un informe al Rectorado de la Universidad de León, en el que se especificase, además de los aspectos más arriba referenciados, la relación pormenorizada de las personas que habían sido contratadas para tal cometido, indicándose la titulación, origen, antigüedad (en caso de que hubiera sido contratado sucesivamente), criterios de selección, tipo de contrato suscrito al efecto y otras cuestiones.

Dicha solicitud de información, ante la falta de contestación por dicha Administración, hizo falta reiterarla en varias ocasiones, la última vez en fecha 3 de junio de 1997.

Finalmente, el Vicerrectorado de Extensión Universitaria y Relaciones Internacionales nos dio traslado de los informes elaborados al efecto, en los que, a petición nuestra, proponían medidas, algunas en fase de ejecución, para resolver el problema denunciado.

Fruto del estudio de las cuestiones controvertidas, esta Institución puso de manifiesto a la Universidad la necesidad de que, pese al amplio margen de decisión de que gozan las Administraciones Públicas para fijar los criterios y requisitos de acceso al cuerpo docente, ello no significaba que pudieran crearse desigualdades incompatibles con los principios de mérito y capacidad, por cuanto que el art. 23.2 de la Constitución debe ponerse necesariamente en conexión con el art. 103.2 del mismo texto legal.

Esto es, se les indicó la necesidad de acomodar el proceso selectivo a los principios de mérito, publicidad y no discriminación en la asignación de todo puesto de trabajo.

Trasladada la anterior Recomendación, recibimos contestación de la Universidad de León, en los siguientes términos:

"Lamentamos el retraso con el que se envía respuesta a su escrito de abril solicitando la documentación que se aprueba en Junta de Gobierno de esta Universidad para la actividad de Enseñanza No Reglada de Idiomas Modernos. Hemos preferido esperar a la aprobación de dicha actividad para el curso académico 1997/98 y poder adjuntársela al mismo tiempo.

Ha sido aprobada el pasado 30 de Mayo y le remitimos, pues, documentación y ejecución de acuerdos del Consejo Social para el curso 97/98 y la del curso anterior 96/97.

Podrá observar a través de la misma que para el próximo curso académico se realizará convocatoria pública, según se recoge en el punto 10º de la propuesta de actividad, y se dará publicidad de las Bases previsiblemente en el mes de Septiembre, ya que la actividad comenzará el 15 de Octubre.

Al mismo tiempo le informamos que al profesorado se le realizó hasta la fecha contrato de trabajo a tiempo parcial y de duración determinada (1-10-96 a 31-5-97) al amparo del Real Decreto-Ley 18/1993, de 3 de diciembre, y Real Decreto 2317/93, de 29 de Diciembre.

Para la contratación de este profesorado y según la propuesta que se realiza cada año, no se exigía titulación específica, únicamente se contemplaba la descripción de profesores nativos, que ya ha sido suprimida para el próximo curso.

En cuanto a la selección de profesorado hemos de informarle que no se realizó convocatoria pública, y por lo tanto no se ha publicado ningún tipo de Bases. La selección se ha venido realizando a través de currícula que han sido presentados en el Secretariado de Relaciones Internacionales desde donde se contactaba con las personas disponibles en ese momento y que nos eran propuestas, en algún caso, desde Universidades extranjeras con las que la ULE mantiene relaciones fluidas.

Esto ha sucedido concretamente para el idioma de Alemán ya que la profesora que venía impartiendo las clases en años anteriores nos comunicó en fechas muy próximas al comienzo del Curso que no podía continuar y se procedió a una contratación urgente sobre la base de las ofertas que obraban en nuestro poder en aquel momento."

Esta Institución ha valorado positivamente el hecho de que, a partir de ahora, la selección de profesorado se realice mediante convocatoria pública. De otra parte se ha podido constatar que la redacción del punto 10º de la propuesta aludida resulta, asimismo, ajustada a derecho.

En efecto, el tenor literal de dicho punto dispone: "*Para la impartición de la enseñanza no reglada de idiomas modernos la Universidad de León recibirá, en los casos que sea posible, profesores a través de convenios con otras Universidades e Instituciones y designados por éstas. En su defecto, la Universidad de León efectuará convocatoria pública para la contratación del profesorado valorando como mérito preferente el conocimiento del idioma a impartir, como su lengua materna.*"

El hecho de que la Universidad acuda al principio de mérito en la selección del profesorado, siempre que la valoración se efectúe por métodos objetivos, permitirá una selección más ajustada a las cualidades y conocimientos de los distintos aspirantes; y por otra parte, ha de tenerse en cuenta que debe tratarse de méritos que no sean en sí discriminatorios, como ocurriría con la edad, sexo, u cualquier otra circunstancia familiar o personal.

Así pues, reconociendo entre otros méritos el del conocimiento del idioma a impartir como lengua materna, ello no resulta, en sí mismo, excluyente, ya que un candidato, no nativo, puede alcanzar igual o mayor puntuación por la suma de los restantes méritos académicos, profesionales o de otra índole, comprendidos en su curriculum.

Con todo lo precedentemente apuntado, y habiéndose constatado, por esta Institución, la publicación en prensa de la correspondiente Convocatoria Pública, dimos por concluidas las

gestiones iniciadas y procedimos, consecuentemente al archivo del expediente.

El firmante de la queja **Q/1377/97**, por su parte, denunciaba una serie de irregularidades procedimentales acaecidas con motivo de la resolución de la provisión de una plaza de Profesor Asociado para el Departamento de Didácticas Específicas -del Área de Conocimiento de Didáctica de la Lengua y la Literatura de la Facultad de Humanidades y Educación- de la Universidad de Burgos.

Concretamente, se cuestionan, de un lado, las bases del referido concurso de méritos, en las que, al parecer, no se habían establecido los criterios a utilizar para la fijación de los baremos de los aspirantes; y por otra parte, se ponía en duda la legalidad de la puntuación asignada al criterio de valoración número 6 de la relación baremada, hecha pública en Acta de la Comisión de Selección de Profesorado del Departamento de Didáctica Específica -de fecha 15 de julio de 1997-.

Así las cosas, se nos comunicaba que: *"resultaba enormemente llamativa la puntuación asignada al criterio número 6, el cual era, a todas luces, arbitrario e ilegal y no podía constituir criterio decisivo a la hora de valorar el mérito, pues el citado criterio, denominado adecuación a las necesidades del área (supeditada a asumir más créditos de los que se explicitaba en el contrato) había de ser nulo de pleno derecho, pues constituía un requisito de naturaleza subjetiva, que conculcaba el principio de igualdad, al tiempo que acarreaba indefensión a los aspirantes"*.

Cabría añadir, y así se desprende de la documentación obrante en el expediente, que, la propia Comisión de Garantías al Universitario -en su Resolución de fecha 19 de septiembre de 1997- declaró nula la resolución de la Comisión de Selección, así como todo lo actuado desde el momento de la aprobación del, tantas veces citado, criterio de

valoración número 6. Sin embargo, el compareciente nos comunicaba que parecía estar impartiendo la docencia.

Admitida la queja a trámite, se solicitó un informe a la Universidad de Burgos.

El informe solicitado fue rápidamente contestado por la Universidad, mediante un escrito del que se derivaban las siguientes conclusiones:

"Aceptando el relato de hechos de su escrito, me place indicarle que con motivo de la resolución de la Comisión de Garantías, de 19 de septiembre de 1997, al declarar nula la resolución de la Comisión de Selección y ordenando se retrotrayese todo lo actuado desde el momento de la aprobación del criterio de valoración nº 6, se han producido, en el expediente de referencia, una serie de actuaciones posteriores.

En primer lugar, y acatando lo dispuesto por la Comisión de Garantías, se reúne de nuevo la Comisión de Selección de Profesorado Contratado, en fecha primero de octubre del corriente año. Procede dicha Comisión de Selección a elaborar un baremo para la elección de Profesor, en el que se suprime el párrafo que había suscitado la reclamación de YYY y la retroacción del expediente. Como consecuencia de ello y aplicando el baremo establecido, la puntuación final ha sido de 10 puntos para XXX y de 9,5 puntos para YYY. Se justifica, en el acta de la Comisión de Selección, la propuesta a favor de la primera por alcanzar mayor puntuación y por cumplir, además, la compatibilidad de horario con el puesto de trabajo sacado a concurso.

Copia del acta de la Comisión de Selección de Profesor Contratado fue enviada a YYY, por el Vicerrectorado de Profesorado, en fecha 20 de octubre pasado.

Por todo ello, este Rectorado estima que la Comisión de Selección ha corregido los vicios detectados por la Comisión de Garantías, ha enmendado los criterios de valoración, ha otorgado nuevas calificaciones, ha hecho la propuesta oportuna a favor del concursante con mayor puntuación y ha justificado la mayor adecuación de la persona seleccionada en base al criterio de la compatibilidad horaria con el puesto de trabajo a desarrollar.

No obstante, quedan abiertas, al interesado, si lo desea, las vías de revisión de actos administrativos que otorgan las Leyes vigentes."

Pues bien, una vez examinada y valorada la documentación aportada, esta Institución comprobó que la puntuación obtenida por los aspirantes se ajustaba a los criterios de valoración establecidos, sin que, por consiguiente, se pudiera deducir una actuación arbitraria imputable directamente a la Administración universitaria hoy cuestionada.

En este sentido, se hizo saber al compareciente que el Procurador del Común mantiene el criterio, cuando se le plantean cuestiones referidas a la valoración de los méritos alegados en el curso de procesos selectivos convocados por las administraciones públicas, que su intervención no resulta posible sobre la base exclusiva de la disconformidad que manifiesten los interesados con la valoración realizada.

Considerando que las decisiones sobre baremación de méritos corresponden en primera instancia a los órganos de selección

establecidos en cada convocatoria, y que sólo la existencia de indicios de actuación no ajustados a las previsiones que se contengan en las respectivas convocatorias o a la normativa reglamentaria en la que tengan su base, circunstancia que esta Institución no ha deducido de los elementos objetivos en esta queja, puede dar lugar a una eventual intervención del Procurador del Común.

En otro orden de ideas, y por lo que se refiere a la discrepancia manifestada respecto al modo de calificar alguna prueba, se procedió a informar a la reclamante que, según criterio reiterado del Tribunal Supremo y del Tribunal Constitucional, *"Los Tribunales calificadores de concursos y oposiciones gozan de amplia discrecionalidad técnica, dada la imparcialidad de sus componentes, especialización de sus conocimientos e intervención directa en las pruebas realizadas, pues, en principio, los Tribunales de Justicia no pueden convertirse en segundos Tribunales Calificadores que revisen todos los concursos y oposiciones que se celebren, sustituyendo por sus propios criterios de calificación los que en virtud de esa discrecionalidad técnica le corresponden al Tribunal que ha de juzgar las pruebas, lo que no impide la revisión jurisdiccional en aquellos casos en que existan defectos formales o la concurrencia de dolo, coacción, infracción de normas reglamentarias o de las propias bases de la convocatoria"*.

Llegado a este punto resultó oportuno matizar, asimismo, algunos aspectos de las consideraciones vertidas en el escrito de queja en torno a la determinación de los méritos catalogables en cada concurso. En este sentido se le precisó que son las distintas Comisiones de Selección los órganos especializados para la formulación del contenido de los criterios de valoración.

Por ello el control que la Comisión de Garantía está llamada a ejercer es, pues, un control creado con la sola finalidad de comprobar

que, sin perjuicio de la libre valoración técnica de las Comisiones de Selección, las propuestas de estos órganos técnicos calificadores no quebranten, por su apartamiento de los principios de mérito y capacidad, la igualdad de trato a que tienen derecho los concursantes .

A mayor abundamiento, se le señaló, además, que las propuestas de la Comisión de Selección del profesorado son consideradas como "actos administrativos discrecionales" y por tanto con un amplio margen de inenjuiciabilidad tanto por los órganos administrativos como por los judiciales, en lo que respecta a la función valorativa de tales órganos administrativos (Sentencia del Tribunal Supremo de fecha 7 de diciembre de 1983).

Con dicha resolución, dimos por concluida nuestra actuación en el expediente.

Curso de Aptitud Pedagógica (CAP)

A continuación nos detenemos especialmente en el análisis de un grupo de quejas (**Q/1824/97**, **Q/1825/97**, **Q/1826/97** y **Q/1827/97**) que cuestionaban la baremación del Curso de Aptitud Pedagógica (en adelante CAP), como curso de formación y perfeccionamiento.

Estas quejas, y en particular las actuaciones seguidas por esta Institución con motivo de las mismas, dieron lugar a que, tras diversas gestiones llevadas a cabo contra el criterio empleado por el Instituto de Ciencias de la Educación, de la Universidad de León, a la hora de admitir a los alumnos para cursar las enseñanzas conducentes a la obtención de los Certificados de Aptitud Pedagógica -curso 1997/98-, se estableciera un nuevo plazo de formalización de matrícula del CAP para los DIPLOMADOS, que en su día presentaron preinscripción y habían sido admitidos.

En concreto, el motivo que originó la presentación de estas reclamaciones traían su causa en que, siendo Diplomados Universitarios en Enfermería, por la Universidad de León, ponían en entredicho el criterio verdaderamente empleado a la hora de admitir a los candidatos, habida cuenta que, según manifestaciones cuya veracidad no se prejuzgaba, conocían a candidatos que habían sido admitidos y posteriormente matriculados, cuando los mismos ostentaban la titulación de *diplomados por otras Universidades*, lo que contravenía el criterio de selección hecho público en el Tablón de anuncios del Instituto de Ciencias de la Educación (ICE), en base al cual se determinaba el orden de prioridad siguiente:

1. *Licenciados por la Universidad de León*
2. *Diplomados por la Universidad de León*
3. *Licenciados y Diplomados con residencia en León, y con titulaciones que no se pudieran cursar en la Universidad de León.*
4. *Licenciados y Diplomados por Universidades de la Comunidad de Castilla y León.*
5. *Licenciados y Diplomados por otras Universidades*

Admitida a trámite la queja, procedimos a solicitar informe. A la vista de dicha información, entendimos que el asunto se encontraba solucionado.

En efecto, según nos indicó el Jefe de Formación del Profesorado del ICE, se había establecido un nuevo plazo de formalización de matrícula del CAP para los Diplomados que en su día presentaron preinscripción y habían sido admitidos.

Al quedar resuelto el problema concreto de los interesados en queja, dichos expedientes fueron archivados.

CULTURA

Bibliotecas

La Ley 2/1994, de 9 de marzo, del Procurador del Común de Castilla y León, estipula en su art.12.2 que esta Institución: «9, 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 art. 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 y 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 exorbitantes 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 (art. 35.i) de la Ley 30/92) y el de obtener respuesta a sus solicitudes y recursos.

En la queja **Q/694/96**, el interesado nos denunciaba que habiendo presentado dos escritos de reclamación ante la Biblioteca Pública de Castilla y León, en Valladolid (uno de fecha 13 de diciembre de 1995, y otro con fecha de entrada 16 de enero de 1996), no se había procedido a resolver expresamente.

Admitida la reclamación se solicitó informe, el cual fue remitido tras haber sido reiterada la solicitud.

Como consecuencia del mismo se comprobó que la solicitud de información que el ciudadano formuló en enero de 1996 se había procedido a contestar, a raíz de nuestra petición, por lo que había transcurrido, en exceso, el plazo que para resolver se establece con carácter general en el art. 42.2 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

Obligación estrechamente vinculada con el derecho de los ciudadanos de obtener una respuesta expresa, no cualquier respuesta, sino la adecuada, según los principios que proclama el art. 9.3 y las exigencias constitucionales recogidas en el número 1 del art. 103 de la Constitución Española, ordenados a que los derechos de los particulares no se vacíen de contenido, lo que ocurriría si la Administración no atendiera eficazmente y con la claridad debida a la función para la que se ha organizado.

En este sentido se procedió a efectuar un Recordatorio de Deberes legales, al tiempo que se indicaba que el derecho de petición constitucionalmente establecido en el art. 29.1 de la primera Ley no

podía quedar reducido en sus resultados prácticos a una mera proclamación programática de puro valor retórico, eximiendo a los poderes públicos de los estrictos deberes que impone a estos efectos el art. 53.1 de la carta constitucional, que tampoco pueden ser frenados o reducidos por criterios excesivamente formalistas derivados hacia la exigencia de complicadas normas rituales, entorpecedoras de las aspiraciones encaminadas al logro de una Administración idónea, rápida y eficaz.

Posteriormente, la Dirección de la Biblioteca Pública de Castilla y León, en Valladolid, nos remitió un escrito en que nos comunicaba su aceptación del Recordatorio formulado por esta Institución.

Por último, resaltamos en este apartado el expediente **Q/1325/97**. En esta ocasión, el motivo de la disconformidad estribaba en la ausencia del Libro de Reclamaciones en la Biblioteca Pública de Salamanca.

Examinado el asunto sometido a nuestra consideración, hubimos de considerar que no existía irregularidad en la actuación de la Administración, por cuanto que la actividad que se desarrolla en una Biblioteca no se encuentra comprendida en el catálogo de productos, bienes y servicios, aprobado por Real Decreto 287/91, de 8 de marzo, a efectos de lo prevenido en la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios, en cuanto a la disposición de Hojas de Reclamaciones en determinados establecimientos.

Por ello, se procedió al archivo del expediente al no advertir actuación irregular alguna sobre el objeto de supervisión por parte del Procurador del Común.

DEPORTES

Las quejas que se plantean en la Institución en materia de deportes son numéricamente escasas.

En este epígrafe vamos a destacar la queja **Q/2650/96**. En el escrito de reclamación se denunciaba el perjuicio irrogado, como consecuencia de la retirada de la licencia federativa del reclamante con ocasión de la imposición de una sanción de ocho semanas, sin que, al efecto, se hubiera instruido el pertinente expediente disciplinario en el que, de un lado, se le notificara la propuesta de resolución y de otro, se garantizase el derecho de audiencia de la interesada.

Admitida a trámite la queja se solicitó informe a la Delegación Territorial de Castilla y León, en León, interesando la remisión del expediente completo -en el que constase el acuse de recibo de la notificación, si la hubiere-, así como también de la Resolución, en su día adoptada, poniendo fin a la vía administrativa.

Pues bien, los acontecimientos que abocaron a la imposición de la mentada sanción, que según resulta del correspondiente expediente administrativo trasladado por esa Delegación, venían a ser los siguientes:

I.- Se pudo constatar, de acuerdo con el Acta nº 13 del comité de disciplina deportiva, que en fecha 3 de mayo de 1996, con ocasión del encuentro de baloncesto premini femenino, Antonio Valbuena - Divina Pastora (celebrado el 27-4-96), se acordó sancionar, con la suspensión de 8 encuentros, a XXX, al amparo de lo dispuesto en el apartado 3.1.c) de la vigente normativa de Disciplina Deportiva Escolar.

II.- Como consecuencia del informe redactado por los árbitros de dicho encuentro, le fue retirada cautelarmente la licencia federativa. Sin embargo, la reclamante no tuvo conocimiento de ello hasta el día en que trató de recoger su licencia, momento en el que le comunicaron la existencia de la referida sanción. Este hecho motivó que, en fecha 6 de mayo de 1996, procediera a solicitar la suspensión de la ejecución de la sanción y denunciar tanto la falta de notificación de la misma, como la indefensión que se le había ocasionado, habida cuenta de la falta de formulación de un Pliego de Cargos y de la omisión del trámite de audiencia antes de dictar la Resolución; trámites todos ellos esenciales en todo expediente sancionador, al no existir ni una excepción expresa en la Constitución, ni una norma, con rango de Ley, que así lo establezca.

III.- Según se expone expresamente en la Comunicación Administrativa remitida a esta Institución, procede resaltar en este momento el siguiente hecho reconocido:

"A pesar de la resolución de 20-10-94, de la Dirección General de Deportes y Juventud, sobre normas de disciplina escolar publicada en el B.O.C.yL. nº 211, de fecha 2-11-94, en el apartado de reclamaciones y recursos, que en su nº4, indica que las resoluciones del Comité de Disciplina Deportiva Escolar son inapelables y agotan la vía administrativa deportiva, el Comité de Disciplina estudió la reclamación de la citada delegada, y con fecha 9-01-96, acuerda ratificar la sanción impuesta a la citada delegada, a la vez que traslada esta acta al Director del Colegio "Antonio Valbuena" con acuse de recibo".

IV- El Jefe del Servicio de Educación y Cultura dio respuesta al reclamante con fecha 2 de septiembre de 1996, en los siguientes términos:

"El Servicio Territorial, organizador de la Fase Provincial del Deporte Escolar, se relacionaba directamente con los Centros participantes, por ello el Acta nº ZZ se remitió al Colegio Antonio Valbuena en escrito de fecha 3 de mayo de 1996.

Como consecuencia de su reclamación, con fecha 9 de mayo de 1996, se acompaña Acta nº ZZ del Comité de Disciplina, por el que se desestima su reclamación y se ratifica el Comité en la sanción impuesta.

En este Servicio consta documentalmente por Aviso de Recibo que la citada Acta fue entregada en el Colegio Antonio Valbuena.

De acuerdo con el art. 15 de la Orden de la Consejería de Educación y Cultura que convocaba el Deporte Escolar, publicada en el BOCyL nº 168 de 1 de septiembre de 1995, los recursos que se planteen al Comité de Disciplina Deportiva Escolar agotarán la vía administrativa o deportiva, por lo cual este Servicio le comunica que a partir de esta fecha no contestará alguna otra reclamación que presente en relación con este tema"

V.- Por último, con oficio de fecha 1 de octubre de 1996, el Secretario Territorial de esa Delegación remitió contestación al escrito enviado por la interesada el 6 de septiembre (en el que solicitaba se le diera contestación en los términos de su escrito de fecha 20 de agosto de 1996, así como interesaba, tanto la emisión de la certificación de actos presuntos, contemplada en el art. 44.2 de la Ley 30/92, como la fotocopia compulsada de la totalidad de su expediente), en el que en líneas generales se insiste sobre la idea de que se le había informado suficientemente sobre su situación, debiendo, no obstante, dirigirse al centro Antonio Valbuena para recabar los datos relacionados con la sanción que el Comité de Disciplina le había impuesto.

La razón por la que no se procedió a notificar personalmente a la interesada de la Resolución objeto de discusión parece encontrarse, según se desprende del informe emitido por esa Administración, en que la propia Orden de 3-8-95 -por la que se convoca el Deporte Escolar- contempla que la relación del Organismo responsable del deporte escolar se efectúa directamente con los Directores de los Centros responsables de todos los incidentes que se produzcan como consecuencia de los encuentros programados.

Hasta aquí los antecedentes del caso, de los que se desprenden varias cuestiones que, si bien relacionadas, estimamos conveniente analizar separadamente:

Primera.- Constituyó el objeto de la presente Resolución determinar si la imposición de la sanción hoy cuestionada se ajustó o no al procedimiento legal establecido al efecto en la Resolución de 20 de octubre de 1994, de la Dirección General de Deportes y Juventud, sobre Normas de Disciplina Deportiva Escolar de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, así como en el Real Decreto 1591/1992, de 23 de diciembre, sobre Disciplina Deportiva.

En relación con esta cuestión, debe traerse a colación lo expresamente dispuesto en el apartado tercero de las Disposiciones Generales correspondiente a la mentada Resolución de 20-10-94, a saber:

"Las sanciones se regularán e impondrán de conformidad con los principios de tipicidad y predeterminación normativa, interdicción de doble sanción por el mismo título y los mismos hechos, proporcionalidad, culpabilidad y previo procedimiento contradictorio"

En esta misma línea se manifiesta el Real Decreto 1591/1992 en su art. 31:

"Únicamente se podrán imponer sanciones disciplinarias en virtud de expediente instruido al efecto con arreglo a los procedimientos regulados en el presente Título"

De otra parte, el art. 33 contiene las siguientes previsiones:

"A estos efectos, y en el seno del procedimiento ordinario, las normas reglamentarias de las Asociaciones deportivas deberán incluir un trámite abreviado para el cumplimiento de la audiencia al interesado. En cualquier caso, el presunto infractor tendrá derecho a conocer, antes de que caduque dicho trámite, la acusación contra él formulada, a efectuar las oportunas alegaciones y a la proposición de pruebas.

(...) Cualquier persona o entidad cuyos derechos o intereses legítimos puedan verse afectados por la sustanciación de un procedimiento disciplinario deportivo podrá personarse en el mismo, teniendo desde entonces y a los efectos de notificaciones y de proposición y práctica de la prueba, la consideración de interesado".

Resta señalar lo dispuesto en el art. 47 cuando determina que: *"Toda providencia o resolución que afecte a los interesados en el procedimiento disciplinario deportivo regulado en el presente Real Decreto será notificada a aquéllos en el plazo más breve posible, con el límite máximo de diez días hábiles. Las notificaciones se realizarán de acuerdo con las normas previstas en la legislación del procedimiento administrativo común".*

Pues bien, de los informes obrantes en el expediente, esta Institución debe resaltar la absoluta ausencia del procedimiento

contradictorio proclamado taxativamente en la norma, es decir, no existió ni la iniciación, ni la fase de instrucción, que hubiera dado la oportunidad de presentar pruebas y formular alegaciones.

Segunda.- La sanción que nos ocupa se impuso sin que se hubiese oído al recurrente y sin que, en consecuencia, se le diera ocasión de hacer las alegaciones que considerase oportunas frente a las afirmaciones vertidas en el acta del árbitro, adoptándose, en consecuencia, la sanción "de plano" sin ni siquiera formarse un expediente, de manera tal que si examinamos el remitido por esa Administración se observa que sólo se hace referencia a que las resoluciones del Comité de Disciplina Deportiva Escolar son inapelables y agotan la vía administrativa y deportiva, y que en todo caso se puso en conocimiento del Director del Centro la sanción que nos ocupa.

Resulta preciso advertir que, en todo caso, deben constar en el expediente testimonios directos y contradictorios de los hechos, implicando la ausencia de audiencia del sancionado un efecto de procedimiento causante de indefensión, que determina la anulación de las resoluciones que han sido adoptadas prescindiendo de dicho trámite. Trámite cuya exigencia hoy se encuentra reforzada en el art. 105. c) de la Constitución Española, debido a la incidencia de la materia sancionadora en la integridad de los derechos fundamentales de los administrados.

Tercera.- Tiene declarado la Sala de lo Contencioso-Administrativo en S. 20-12-1989 (RJ 1989\9217) que la tramitación administrativa que termina con la imposición de una sanción ha de dar lugar a la información de los hechos que se atribuyen al expedientado con la finalidad de que su defensa pueda desarrollarse en el curso del propio procedimiento administrativo sin imponer la carga de tener que

acudir al recurso contencioso-administrativo. Igual doctrina se contiene en la S. 25-9-1990 (RJ 1990\7386), con relación al trámite de la propuesta de resolución en un expediente sancionador. Se dice en la sentencia acabada de citar que «la omisión de la comunicación 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, reconocido en el art. 24.2 de la Constitución (RCL 1978\2836 y ApNDL 2875)». Recuerda la mencionada sentencia de 1990 que el Tribunal Constitucional tiene declarado que «sin ningún género de dudas el derecho a conocer la propuesta de resolución de un expediente sancionador (...) forma parte de las garantías que establece el art. 24.2 de la Constitución, pues sin él no hay posibilidades reales de defensa en el ámbito del procedimiento» [S 29/1989, de 6 de febrero (RTC 1989\29)].

Cuarta.- La obligada conclusión de las precedentes consideraciones es, pues, que en nuestro Derecho la audiencia al interesado es un principio reconocido por la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones públicas y del Procedimiento Administrativo Común que debe entenderse constitucionalizado en virtud de los criterios y principios que inspiran el texto de 1978, por lo que es aplicable siempre que se trate de resolver sobre derechos y deberes, basándose en hechos o fundamentos distintos de los que aleguen los interesados, y especialmente en el procedimiento sancionador que ha de rodearse de las debidas garantías, sin que puedan admitirse en este punto, a la vista de la Constitución, excepciones a lo establecido en la repetida Ley de Procedimiento Administrativo.

Quinta.- Las omisiones de estos trámites esenciales en todo expediente sancionador infringen, en definitiva, lo establecido en los arts. 24 y 25 de la Constitución, en cuanto el sancionado ignora la

acusación formulada contra él, y al mismo tiempo queda privado de cualquier posibilidad de defensa, conculcándose la presunción de inocencia. Es cierto que el art. 24 de la Constitución contiene una expresa referencia a los procedimientos judiciales, al establecer el derecho de todo ciudadano a obtener la tutela efectiva de los jueces y tribunales, pero este precepto ha sido interpretado reiteradamente por el Tribunal Constitucional, en el sentido de que los principios esenciales reflejados en el art. 24 de la Constitución, en materia de procedimiento, han de ser aplicados a la actividad sancionadora de la Administración en la medida necesaria para preservar los valores esenciales que se encuentran en la base del precepto y la seguridad jurídica que garantiza el art. 9 de la Constitución, debiéndose tener en cuenta, además, que los principios inspiradores del orden penal son de aplicación, con ciertos matices, al derecho administrativo sancionador, dado que ambos son manifestaciones del ordenamiento punitivo del Estado -Sentencia de 8 de junio de 1981 (RTC 1981\18)-.

La consecuencia que se sigue de todo ello es, por tanto, que el principio de seguridad jurídica obliga a la Administración Pública a dictar sus resoluciones de acuerdo con las prescripciones legales, con el fin de garantizar la validez del acto administrativo.

En virtud de cuanto antecede, y de acuerdo con las facultades que confiere el art. 19 de la Ley 2/1994, de 9 de marzo, del Procurador del Común de Castilla y León, se acordó formular el siguiente Recordatorio de Deberes Legales para evitar, en lo sucesivo, la reproducción de las circunstancias como las observadas en esta ocasión:

· El art. 58.1 de la Ley 30/92, en cuanto preceptúa que se notificará a los interesados las resoluciones y actos administrativos

que afecten a sus derechos e intereses, en los términos previstos en el art. siguiente".

Al hilo de lo anterior estimo preciso significarle que no resulta admisible invocar, por esa Administración, ni la Orden de 3-8-95, ni mucho menos el punto 5 de la Resolución de 20-10-94, para justificar que las resoluciones se notifican a los Directores de los Centros, ya que como se ha venido expresando en este escrito toda resolución que afecte a los interesados en el procedimiento disciplinario deportivo será notificado en el plazo más breve posible, con el límite máximo de diez días, de conformidad con lo dispuesto expresamente en el art. 47 del R.D. 1591/1992.

. El art. 58.2 de la Ley 30/1992, en cuanto proclama que toda notificación deberá ser cursada en el plazo de diez días a partir de la fecha en que el acto haya sido dictado, y 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, sin perjuicio de que los interesados puedan ejercitar, en su caso, cualquier otro que estimen procedente.

. El art. 111. 4 de la Ley 30/92, en cuanto dispone que el acto impugnado se entenderá suspendido en su ejecución si transcurridos treinta días desde que la solicitud de suspensión haya tenido entrada en el órgano competente para decidir sobre la misma, éste no ha dictado la resolución expresa, sin necesidad de solicitar la certificación que regula el art. 44 de esta Ley.

. El art. 35.a) en relación con el 84 de la Ley 30/92, en cuanto que establece que los ciudadanos tienen derecho a "conocer, en cualquier momento, el estado de la tramitación de los procedimientos

en los que tenga la condición de interesado y obtener copias de documentos contenidos en ellos".

A este escrito contestó la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León mediante una comunicación en la que nos manifestaba su negativa a aceptar nuestra Resolución.

PATRIMONIO HISTÓRICO ARTÍSTICO

La protección del Patrimonio Histórico de Castilla y León constituye una parte de las quejas que integran el Área D.

El reconocimiento de los valores que poseen los bienes que lo integran y el interés por los mismos ha provocado que la preocupación por la conservación y acrecentamiento de este Patrimonio se refuerce e intensifique entre los ciudadanos y poderes públicos.

La problemática que se plantea en las quejas relativas a esta materia obedece a motivos distintos: al deterioro en el que se encuentran determinados bienes integrantes del Patrimonio Histórico y, en consecuencia, a la necesidad de restauración y conservación de los mismos; a las obras públicas o privadas que afectan a estos bienes y, en consecuencia, a los daños ocasionados a los mismos; a los procedimientos de declaración de bienes de interés cultural; a la necesidad de autorización de la Administración autonómica para llevar a cabo obras en determinados inmuebles.

Y no solamente es objeto de supervisión por parte de esta Institución la actuación de la Administración Autonómica, a tenor de la competencia exclusiva que ostenta en la materia, sino también la de la Administración Local, a quien corresponde la cooperación en la conservación y custodia del Patrimonio Histórico comprendido en su

término municipal, a lo que hay que unir a su vez su competencia en materia urbanística.

La afección de obras a bienes del patrimonio histórico

Restos encontrados por la ejecución de obras

En algunas ocasiones, como consecuencia de la realización de obras (excavaciones, remociones de tierra, etc) se producen hallazgos de restos que tienen la consideración de bienes integrantes del Patrimonio Histórico de nuestra Comunidad. A raíz de la entrada en vigor de la Ley 16/1985, de 25 de junio, de Patrimonio Histórico Español, el descubrimiento de restos materiales que posean los valores que son propios de dicho Patrimonio, con independencia de su concreta localización, trae consigo, por imperio de la citada Ley, la calificación jurídica de bienes de dominio público.

Teniendo en cuenta lo anterior, se ha reclamado por parte de los ciudadanos la protección de estos restos, como es el caso recogido en el expediente **Q/511/97**, que versa sobre los restos arqueológicos encontrados a la altura de San Román de Bembibre (León) con motivo de la construcción de la Autovía del Noroeste, solicitándose por el reclamante la conservación de los mismos.

Solicitada la pertinente información a la Consejería de Educación y Cultura, la Dirección General de Patrimonio y Promoción Cultural comunicó a esta Institución que, partiendo de la necesaria estabilidad y pervivencia de los restos, la solución más conveniente para el problema era que la traza de la carretera se superpusiera a los restos, toda vez que en caso de un mínimo desvío era posible que afectara a restos ahora inhumados.

De este modo, por el citado organismo, según informó a esta Institución, y teniendo en cuenta el escaso potencial museístico de los restos, se tomaron las medidas y realizaron las actuaciones tendentes a preservar los restos exhumados, para lo que se optó por que quedaran cubiertos y protegidos y su documentación salvaguardada.

En el expediente **Q/562/97** se aludía a las obras que se estaban efectuando para la construcción de un camino entre la localidad de Portela de Aguiar (León) y la localidad gallega de Biobra, construcción que, según el reclamante, se estaba realizando encima de una calzada romana, destruyéndose, en consecuencia, la mayor parte de los restos arqueológicos descubiertos.

En este caso la cuestión consistía en determinar el origen de la citada calzada a los efectos de una posible tutela administrativa.

Por ello, esta Institución se dirigió a la Delegación Territorial de León a fin de que informara acerca de las actuaciones llevadas a cabo al respecto.

Pues bien, el citado organismo comunicó a esta Institución la resolución que, tras la emisión de los correspondientes informes técnicos arqueológicos, se había dictado por parte de la Excm. Sra. Consejera de Educación y Cultura y de la que se dio traslado al reclamante, en la que se manifiesta que el informe técnico emitido por el Arqueólogo Territorial determina que no se trata de una calzada o vía romana.

En este sentido, se concluye que "el informe citado viene a desechar el supuesto origen romano de dicho camino, en base a la traza y pendientes, tratándose, más bien, de un camino relativamente moderno", por lo que "no se cuenta con los indicios suficientes para

paralizar obras sobre las que, en principio y salvo prueba en contrario, no poseemos competencia".

Obras que afectan al funcionamiento de inmuebles

Caso distinto es el de obras de restauración de inmuebles que, por afectar a partes importantes de su estructura, afectan el desarrollo normal de los actos que habitualmente se realizan en los mismos o su contemplación por los visitantes. Así, en el expediente **Q/1543/97** el reclamante hace referencia a las obras que se estaban llevando a cabo en la Iglesia San Vicente de Ávila por parte de la Junta de Castilla y León, afectando simultáneamente a las dos puertas existentes en dicha Iglesia, cubiertas por andamios, con el consiguiente perjuicio para el normal funcionamiento del templo.

Para determinar la medidas adoptadas para paliar los perjuicios derivados de las obras, por esta Institución se solicitó información a la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Ávila.

Pues bien, conforme a la información obrante en esta Institución, en la referida Basílica se han venido realizando obras de restauración con el objeto del acondicionamiento de espacios sin uso, obras que al intervenir en las capillas del norte, los triforios y las torres de la Basílica, han afectado obligatoriamente a la portada oeste del edificio durante todo el desarrollo de la obra. Y al contemplar el proyecto la reparación del tejado del atrio sur, se hizo necesario temporalmente disponer un andamio móvil que fue desplazándose a lo largo del pórtico del atrio, pero, según se informó, permitiendo en todo momento el acceso al atrio sur a través del 80% de sus 49 metros de perímetro.

Además la referida Delegación Territorial manifestó a esta Institución que, consciente de las molestias que al normal funcionamiento del Templo podría ocasionar el desarrollo de las obras, existió en todo momento la mayor disposición por su parte para la resolución de los problemas que pudieran producirse.

No obstante lo anterior, recibida la información facilitada por dicho organismo, se comprobó que el problema planteado ya había quedado resuelto, lo que se comunicó al reclamante, ya que la fachada sur permanecía completamente despejada, sin que tuviera que realizarse ninguna partida de obra en esta zona, y se había desmontado en la fachada oeste el andamio que ocupaba el pórtico.

Obras que afectan al carácter histórico

Por su parte, en la queja que dio lugar al expediente **Q/1698/97** se alude al Proyecto de apertura del adarve de la muralla de Ávila, desde el Arco del Mariscal hasta el Arco del Carmen, que, según la persona firmante de la queja, implicaba una modificación del carácter histórico de la muralla.

Sin embargo, según pudo constatarse por esta Institución conforme a la información remitida por el Ayuntamiento de Ávila, el Proyecto de apertura al público de varios tramos de la muralla se encuentra en trámite de elaboración por el equipo redactor, no habiéndose adoptado todavía por ese Ayuntamiento ninguna resolución al respecto, no resultando posible, en consecuencia, la intervención de esta Institución. No obstante, según se informa por la citada Corporación Local, en la tramitación se tendrán en cuenta todas aquellas alegaciones que pudieran realizarse al respecto.

Daños por la ejecución de obras sin licencia

En relación con los daños ocasionados por la ejecución de obras de carácter particular, cabe destacar el expediente **Q/758/97**, en el que se coordinan cuestiones de naturaleza urbanística.

Pues bien, la persona firmante de la queja hacía alusión a la agresión que se estaba produciendo al entorno de la Fortaleza situada en la localidad de Castroponce (Valladolid), como consecuencia de las obras sin licencia realizadas en el entorno de la misma.

En relación con dichos hechos, el Ayuntamiento de Castroponce informó a esta Institución de la presentación de solicitud de licencia municipal de obras por un vecino para arreglo de la fachada de su vivienda y cerramiento de su propiedad.

Por su parte, sometido el asunto a la consideración del Servicio Territorial de Educación y Cultura de Valladolid, éste nos remitió copia del acuerdo adoptado por la Comisión Territorial de Patrimonio en relación con las obras en el entorno de la Fortaleza de Castroponce, en el que consta la remisión del expediente al Servicio Territorial de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio por considerarlo tema de su competencia, al estar las construcciones fuera de la delimitación de suelo urbano.

Así, este Servicio Territorial de Medio Ambiente informó a esta Institución que no tenía constancia de que por parte del Ayuntamiento de Castroponce se hubiera ordenado la paralización de las obras.

Por ello, se solicitó al respecto información al referido Ayuntamiento, que comunicó que las obras se encontraban paralizadas, tanto las del entorno de la Fortaleza como las de la vivienda, sin que se hubiera adoptado ninguna medida con posterioridad a dicha paralización.

Conforme a todo lo anterior, se pueden hacer las siguientes consideraciones:

- Licencia Municipal de Obras. En su día se solicitó por un vecino licencia municipal de obras para arreglo de fachada de vivienda y cerramiento de su propiedad, licencia que, según la información obrante en esta Institución, no había sido concedida por el Ayuntamiento. Posteriormente, se procede a la paralización de todas las obras que se estaban ejecutando, tanto en el entorno de la Fortaleza como en la vivienda, sin la correspondiente licencia.

Solicitada la licencia se pone en marcha la maquinaria administrativa municipal (arts. 160 y 165 y siguientes del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales), que ya no podrá detenerse hasta resolver la solicitud expresamente, por lo que deben tenerse en cuenta los siguientes preceptos legales:

El art. 176 del citado Reglamento, que establece que iniciado un expediente las Entidades Locales están obligadas a resolverlo expresamente.

El art. 299 de la Ley del Suelo (Real Decreto Legislativo 1/1992) que en relación con la Ley del Suelo (Real Decreto 1346/1976) señala que las Entidades Locales y organismos urbanísticos habrán de resolver las peticiones fundadas que se les dirijan.

Y el art. 42 de la Ley 30/1992, del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, en el que se establece la obligación de la Administración de dictar resolución expresa sobre cuantas solicitudes se formulen por los interesados.

Pues bien, el procedimiento de otorgamiento o denegación de licencias, a tenor de lo dispuesto en el art. 9.1.5 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales, deberá concluir bien en el plazo de un mes o en el de dos meses, dependiendo de la naturaleza de las obras.

Y a tenor del apartado 4 del citado precepto, si resultasen deficiencias subsanables, se notificarán al peticionario antes de expirar el plazo a que se refiere el anteriormente mencionado apartado 5, para que en el plazo de quince días pueda subsanarlas.

- Obras de edificación sin licencia. El art. 248.1 de la Ley del Suelo de 1992 establece dos supuestos distintos:

a) Si las obras fueran incompatibles con la ordenación vigente, se decretará su demolición a costa del interesado en todo caso.

b) Si las obras fueran compatibles con la ordenación vigente y el interesado hubiera adquirido el derecho de aprovechamiento urbanístico, se le requerirá para que en el plazo que establezca la legislación aplicable o, en su defecto, en el de dos meses, solicite la preceptiva licencia.

En fecha 20 de marzo de 1997 el Tribunal Constitucional se ha pronunciado acerca de la constitucionalidad del citado Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio.

Tras la decisión del Tribunal dicha Ley 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 Ley del Suelo de 1992 cuya constitucionalidad ha mantenido el Tribunal.

Así, el ar. 184 de la Ley del Suelo de 1976 establece en su apartados 2 y 3 lo siguiente:

"2. En el plazo de dos meses contados desde la notificación de la suspensión, el interesado habrá de solicitar la oportuna licencia o, en su caso, ajustar las obras a la licencia u orden de ejecución.

3. Transcurrido dicho plazo sin haberse instado la expresada licencia, o sin haberse ajustado las obras a las condiciones señaladas, el Ayuntamiento acordará la demolición de las obras a costa del interesado y procederá a impedir definitivamente los usos a 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".

Por otra parte, el art. 251 de la Ley del Suelo de 1992 establecía claramente que lo dispuesto en los tres arts. anteriores (es decir, en los arts. 248, 249 y 250) se entenderá sin perjuicio de la imposición de las sanciones que procedan.

Conforme a todo lo expuesto, se estimó oportuno efectuar al ya mencionado Ayuntamiento de Castroponce recomendación formal, a fin de que se procediera a la legalización de la situación (a dictar resolución expresa a la solicitud de licencia efectuada en su día, y si la licencia fuera denegada por ser su otorgamiento contrario a las prescripciones del Plan o de las Ordenanzas, se acordara la demolición de las obras a costa del interesado, y en el caso de acordarse ésta, si no se diera cumplimiento a dicho acuerdo, se resolviera sobre la ejecución

subsidiaria, a tenor de lo dispuesto en el art. 98 de la Ley 30/92, de 26 de noviembre).

De la contestación a dicha recomendación se deduce su aceptación, al comunicarse que ese Ayuntamiento ha realizado los trámites oportunos solicitando la correspondiente autorización de uso a la Comisión Provincial de Urbanismo de Valladolid, tras presentar los interesados el correspondiente proyecto de obras y solicitar los informes técnicos oportunos, encontrándose a su vez las obras paralizadas.

Pero con independencia de la actuación llevada a cabo por ese Ayuntamiento al objeto de legalizar la situación, se señala expresamente en el escrito remitido a esta Institución que la Fortaleza se encuentra en condiciones deplorables, "debido a que la propiedad no lleva a cabo el cumplimiento de los requisitos mínimos de salubridad, seguridad y ornato público". Sin embargo, no se hace constar en ese escrito que al respecto se haya adoptado medida alguna por el Ayuntamiento.

Pues bien, a este respecto es preciso partir de que el art. 181 del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1976 dispone que "Los propietarios de terrenos, urbanizaciones de iniciativa particular, edificaciones y carteles deberán mantenerlos en las condiciones de seguridad, salubridad y ornato públicos y que los Ayuntamientos y, en su caso, los demás organismos competentes ordenarán, de oficio o a instancia de cualquier interesado, la ejecución de las obras necesarias para conservar aquellas condiciones".

Ahora bien, hay que tener en cuenta que dicho artículo está reglado para corregir las situaciones de los terrenos que atenten a la seguridad, salubridad y ornato públicos, pero no para solucionar las relaciones de vecindad derivadas de la situación de los predios

colindantes acerca de las cuales deberá pronunciarse el órgano jurisdiccional civil competente. Y ello porque, como afirma la Sentencia del Tribunal Supremo de 3 de octubre de 1978, la legitimación para actuar del Ayuntamiento lo es por los motivos expuestos de seguridad, salubridad y ornato públicos y no por un conflicto de intereses entre particulares.

Resulta claro, según reiterada jurisprudencia del Tribunal Supremo, que dentro del contenido normal del derecho de propiedad se integra un deber legal -con independencia de lo que se derive del Código Civil y de la Ley de Arrendamientos Urbanos- del propietario, que consiste, como ya se ha manifestado, en mantener los terrenos y construcciones en condiciones de seguridad, salubridad y ornato públicos. Y ese deber tiene únicamente su límite o momento de cesación en la situación de ruina, extinguiéndose el deber de conservación, lo que no es obstáculo para la viabilidad de la imposición de obras o reparaciones de "reconocida urgencia y de carácter provisional y excepcional" con la finalidad de atender a la seguridad.

Conforme a lo anterior, en el art. 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, con imposición de multa, en cuya resolución, además, se requerirá al propietario, propietarios o a sus administradores a la ejecución de la Orden efectuada, que, de no cumplirla, se llevará a cabo por el Organismo requiriente, con cargo al obligado, a través del procedimiento de ejecución subsidiaria previsto en la Ley de Procedimiento Administrativo".

Pues bien, tal como dispone la Sentencia del Tribunal Supremo de 17 de julio de 1991, la finalidad de las órdenes de ejecución es que los inmuebles y terrenos se mantengan en las debidas condiciones de seguridad, salubridad y ornato, a fin de evitar con ello riesgos a las personas y cosas, y peligros para la higiene y para el sostenimiento de lo que se ha llamado la "imagen urbana".

En definitiva, según establece esa doctrina jurisprudencial, "el deber genérico de los propietarios de edificaciones, de mantenerlas en condiciones de seguridad, salubridad y ornato público, se transforma en obligación jurídica válida y exigible, de cumplimiento voluntario por el obligado o en su defecto por ejecución sustitutoria, cuando por el órgano administrativo competente se determinan de modo previo, preciso, concreto, claro y detallado las obras o reparaciones que han de ser efectuadas, al menos dentro de los límites que las previsiones técnicas normales permitan en cada caso, sin perjuicio de la advertencia de posibles defectos o malformaciones ocultas no determinables *prima facie*, que en su caso han de ser detallados y justificados a posteriori en la ejecución sustitutoria, aclarando su imposible determinación previa".

Por otra parte, y teniendo en cuenta que la Fortaleza no cumple los requisitos mínimos de seguridad, es preciso unir a todo lo anterior la competencia municipal para la adopción de las medidas tendentes a preservar la seguridad de personas y bienes, a tenor de lo dispuesto en los arts. 1.1, 3.1, 4, 5.c y 6.1 del Reglamento de los Servicios de las Corporaciones Locales de 17 de junio de 1955, así como en la Ley 7/85, de 2 de abril, y en el citado Real Decreto Legislativo de 18 de abril de 1986.

En este sentido se ha de destacar lo dispuesto en la Sentencia del Tribunal Supremo de 31 de noviembre de 1987, en la que se señala

como indiscutible la competencia municipal para velar por la seguridad de personas y bienes, dentro de su término, y por lo tanto para acordar las medidas de salvaguarda de esos valores.

Por todo lo anterior, se formuló nueva Recomendación Formal al Ayuntamiento de Castroponce, a fin de que, en el supuesto de que la situación de la Fortaleza atentara contra la seguridad, salubridad y ornato públicos, se adoptaran las medidas pertinentes para la salvaguarda de estos valores. Al cierre de este informe se está a la espera de recibir contestación a esa recomendación.

Necesidad de autorización para la realización de obras

En la queja registrada con el número de expediente **Q/1357/97**, el firmante de la misma manifestaba su disconformidad con el acuerdo de la Comisión Territorial de Patrimonio de Zamora, por el que se informaba favorablemente la solicitud de licencia para sustitución de la galería y corredor en fachada principal y galería en fachada lateral de un edificio situado en la localidad zamorana de Puebla de Sanabria, pero con la obligación de realizarse en madera con diseño igual al existente. El reclamante, según manifestó, no podía hacer frente a los gastos que ocasionaría la sustitución con el material indicado.

En primer lugar, es preciso partir del hecho de que la referida localidad está declarada Conjunto Histórico por Decreto de 11 de marzo de 1994, encontrándose el inmueble de referencia en la zona de protección contemplada en la declaración.

Pues bien, conforme a lo anterior, resulta de aplicación al presente supuesto lo establecido en el art. 20.3 de la Ley 16/1985 de Patrimonio Histórico, que prevé la intervención de la Administración de Patrimonio en relación con las obras que pretendan llevarse a cabo

en el área afectada por la declaración de Conjunto Histórico. Y esta intervención se concreta en la necesidad de obtener una resolución favorable del órgano competente para la protección del bien afectado, a fin de que la Administración municipal pueda proceder al otorgamiento de licencias.

En este sentido, la Comisión Territorial de Patrimonio dictó acuerdo por el que se informa favorablemente la solicitud presentada con la prescripción de que fuera de madera el material de carpintería; y posteriormente, de acuerdo con la normativa referida, la Dirección General de Patrimonio y Promoción Cultural de la Consejería de Educación y Cultura confirma el acuerdo, teniendo en cuenta las normas subsidiarias y la obligación, a los efectos de la normativa vigente en materia de Patrimonio, de preservar la estructura arquitectónica y las características generales del Conjunto Histórico.

Pese a la regularidad en la actuación de la Administración, se estimó oportuno informar al reclamante de las subvenciones que la Consejería de Educación y Cultura convoca para particulares destinadas a financiar la realización de obras de restauración en bienes inmuebles integrantes del Patrimonio Histórico de esta Comunidad Autónoma.

Por su parte, en el expediente **Q/411/97** se manifestaba la disconformidad con las obras llevadas a cabo en el Jardín Histórico Campo Grande de Valladolid, consistentes en la poda que en su día fue efectuada a 278 plátanos.

Teniendo en cuenta la información remitida a esta Institución por la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Valladolid, así como el Ayuntamiento de Valladolid, se pudo constatar la confluencia de dos materias distintas, pero relacionadas entre sí, como son el patrimonio histórico-artístico y el medio ambiente:

a) En relación con el medio ambiente:

Según el Ayuntamiento de Valladolid, en el año 1996 se detectó en los plátanos la presencia de cuerpos de fructificación de los hongos *Polyporus ssp.* y *Fomes ssp.*, que atacan a la lignina de los troncos y ramas, produciendo grandes cavidades que debilitan la estructura del árbol, emitiéndose diversos informes técnicos.

Aunque en los mismos se tratan cuestiones puramente técnicas cuya valoración escapa a la intervención de esta Institución, sin embargo conviene hacer una breve referencia a los mismos, ya que sirvieron de fundamento para la posterior autorización por parte de la Administración de Patrimonio:

- El Servicio de Parques y Jardines del citado Ayuntamiento emitió informe en el que se pone de manifiesto que, iniciada la realización de cirugía en diversos árboles del Campo Grande y ante el muestreo realizado, se comprobó que las heridas producidas en el leño de los árboles habían convertido la madera de gran parte de su esqueleto en una materia esponjosa sin consistencia que, si bien no afectaba a la vegetación normal del árbol, sí lo hacía a su resistencia.

- La Delegación Territorial de Valladolid, a través del Servicio Territorial de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, elaboró informe técnico sobre el estado vegetativo de los plátanos, concluyendo con la propuesta de ejecución de labores de cirugía arbórea imprescindibles, mediante al apeo de los pies gravemente afectados.

- La empresa adjudicataria del concurso convocado por el Ayuntamiento de Valladolid para contratar la realización de los tratamientos fitosanitarios contra las plagas y enfermedades en el Campo Grande, emitió informe al respecto, concluyendo el mismo con la recomendación de la adopción de medidas urgentes.

- El Jefe del Servicio de Jardines, Parques y Montes del Patrimonio Nacional emitió informe que, entre otras cosas, manifiesta que suscribe tanto el diagnóstico como las diversas posibilidades de actuación expresadas en los informes del Jefe del Servicio de Parques y Jardines del Ayuntamiento de Valladolid, del Servicio Territorial de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio y de la empresa señalada.

a) En relación con el patrimonio histórico-artístico:

Si bien el Campo Grande de Valladolid es considerado un Jardín Histórico, no existe declaración expresa como tal. No obstante, forma parte del Conjunto Histórico Artístico de la ciudad de Valladolid al estar ubicado dentro de su perímetro.

Como consecuencia de ello, debe tenerse en cuenta lo dispuesto en la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español.

Pues bien, conforme al art. 20.1 de la citada Ley, la declaración de un Conjunto Histórico como bien de interés cultural determinará la obligación para el municipio en que se encuentre de redactar un Plan Especial de Protección del área afectada por la declaración.

En el caso que nos ocupa la aprobación definitiva del Plan Especial del Casco Histórico de Valladolid se produce en fecha 7 de mayo de 1997, entrando en vigor tras su publicación en el Boletín Oficial de la Provincia de 19 de junio de 1997.

Teniendo en cuenta que la aprobación del referido Plan Especial se produjo con posterioridad a las labores de poda en el Jardín Histórico objeto de esta queja, resulta de aplicación en el presente supuesto el art. 20.3 de la referida Ley 16/85, a cuyo tenor será precisa, hasta la aprobación definitiva del citado Plan, resolución favorable de

la Administración competente para cualquier intervención que afecte al Conjunto Histórico.

En virtud de ello, la poda de los 278 plátanos, según informe de la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Valladolid, fue estudiada por la Comisión Territorial de Patrimonio en sesión celebrada el 15 de febrero de 1996, quien a través de los informes técnicos emitidos por la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, así como del asesoramiento mediante consulta previa emitido por el Jefe del Servicio de Parques, Jardines y Montes del Patrimonio Nacional, a la vez que el de los técnicos de una empresa, especializada en tratamiento filopatológico, jardinería y trabajos forestales, dicta resolución por la que se acuerda informar favorablemente la intervención del Ayuntamiento de Valladolid.

Pudo comprobarse, por tanto, el cumplimiento por parte de la Administración de la normativa en vigor anteriormente referida.

Declaración de bien de interés cultural

Bajo este epígrafe puede encuadrarse el expediente **Q/2129/96**, en el que se manifestaba la falta de resolución del expediente de Declaración de Conjunto Histórico-Artístico a favor de la Villa de Oña (Burgos), incoado por Resolución de la entonces Dirección General de Bellas Artes, Archivos y Bibliotecas, en fecha 17 de febrero de 1982.

En este sentido, el reclamante alude a las injustas consecuencias derivadas de la falta de resolución del procedimiento, al originar un grave perjuicio a los propietarios de los inmuebles comprendidos en el Conjunto, ya que sus bienes quedan sujetos a limitaciones por razón de esa declaración.

El acto de calificación de un conjunto de inmuebles como Conjunto Histórico-Artístico, en cuanto resolución del oportuno procedimiento de declaración, supone, la inserción del mismo en la correspondiente categoría legal de protección, categoría construida en torno al establecimiento de un conjunto de limitaciones y deberes positivos de actuación tendentes a lograr la conservación y consolidación de los bienes.

La declaración, por tanto, implica la no frustración de los objetivos de protección y conservación a que pretende atenderse con la misma, lo que lleva consigo que durante el periodo de tiempo cubierto por la tramitación del procedimiento de declaración, los propietarios y usuarios de los bienes objeto del expediente de calificación no pueden llevar a efecto aquellas actuaciones cuya conservación privaría de contenido al acto de declaración, de suerte que, con carácter cautelar y transitorio, se someten estos bienes a un régimen de inmovilización que persigue impedir que durante esta situación de pendencia quede desvirtuada la realidad física del bien a causa de determinadas intervenciones que vayan en detrimento de los valores que aconsejan la conservación del bien, y cuya puesta de manifiesto justifica la incoación y tramitación del oportuno procedimiento de declaración.

Así las cosas, desde el momento que se inicia un procedimiento encaminado a la declaración de una zona como Conjunto Histórico-Artístico, se generan unas obligaciones de los propietarios de los inmuebles existentes en aquélla, y unos deberes de los Ayuntamientos, relacionados con el derecho de aquéllos a obtener licencias municipales de obras de demolición o construcción de edificios, o alteración de las características de los mismos.

De acuerdo con los antecedentes obrantes en esta Institución, se constató que la iniciación administrativa del expediente en cuestión

responde a una consideración meditada de la Comisión Provincial del Patrimonio Histórico Artístico -en julio de 1980-, corroborada posteriormente con los preceptivos informes favorables de la Real Academia de Bellas Artes de San Fernando -en febrero de 1983- y de la Real Academia de la Historia -en enero de 1985- conforme determina la normativa aplicable al caso que nos ocupa.

En este sentido es de tener en cuenta que, con arreglo a la disposición transitoria sexta, punto 1, de la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español, los efectos de los expedientes incoados con anterioridad a la entrada en vigor de dicha Ley se regirán por la normativa en virtud de la cual han sido iniciados, lo que en el supuesto que se contempla conduce a la aplicación de la Ley de 13 de mayo de 1933 y el Reglamento de 16 de abril de 1936.

En efecto, pudimos comprobar que la fase de instrucción propiamente dicha del referido procedimiento está finalizada, una vez cumplidos, también, los trámites de información pública, audiencia de los interesados en el procedimiento de declaración, y publicación en el correspondiente Boletín Oficial, restando únicamente que por el órgano competente se formulara la pertinente propuesta de resolución, de acuerdo con cuanto en derecho proceda, elevando lo actuado al órgano competente para resolver definitivamente. Pese a ello, la Dirección General de Patrimonio y Promoción Cultural informó que "Dicho expediente no figura ahora mismo dentro de las prioridades de la Administración Regional."

Pues bien, teniendo en cuenta lo anterior, no puede ignorarse que la plenitud del sometimiento de la actuación administrativa a la Ley y al Derecho, y la efectividad que se predica del derecho a la tutela judicial, impide, sin duda alguna, que pueda existir un comportamiento de la Administración pública -positivo o negativo- inmune al control

judicial. Esto es, se configura como un deber público subjetivo la obligación para la Administración, nacida de la Ley, de resolver expresamente.

Y este deber está también en estrecha relación con el derecho constitucional a la tutela judicial efectiva, que proclama el art. 24 de la Constitución, pues si la Administración lo incumple, el particular puede verse obstaculizado o privado de su derecho a acceder a la tutela judicial efectiva, todo ello por el carácter revisor de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa en cuanto exige un acto administrativo previo.

Por consiguiente, de ningún modo es admisible que el comportamiento inactivo u omisivo de la Administración pública pueda afectar a los derechos e intereses de los ciudadanos.

Y el derecho a un procedimiento administrativo sin dilaciones indebidas deriva del deber de la Administración de resolver en plazo (art. 42 de la Ley 30/1992), del principio de eficacia (art. 103.1 CE y 3 Ley 30/92), y de los criterios de eficiencia y servicio a los ciudadanos (art. 3.2 Ley 30/92) y celeridad (art. 74 Ley 30/92) a que la actividad administrativa se halla sometida.

La inactividad, por tanto, es una conducta ilegal por contradecir el genérico deber de resolver que pesa en la administración y no puede, por tanto, constituir el contenido de una medida provisional de protección, habida cuenta que esta clase de medidas tienden, por definición, a asegurar provisionalmente, la eficacia de la resolución que se dicte, no a demorar su mandato.

La duración del tan citado expediente va más allá de lo que en términos razonables quepa esperar (ha transcurrido más de 17 años), pero es que, además, se ha obviado tanto el principio del impulso

oficial -consagrado en el art. 74.1 Ley 30/92, de 26 de noviembre, del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común: "El procedimiento se impulsará de oficio en todos sus trámites...", como la prioridad formal contenida en el art. 74.2 de esa Ley: "En el despacho de los expedientes se guardará el orden riguroso de incoación...".

El expediente ahora examinado podría plantear, incluso, un posible caso de responsabilidad patrimonial de la Administración Pública, regulado básicamente por los arts. 139 a 144 de la Ley 30/92, de 26 de noviembre, del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común y por el contenido del Reglamento del procedimiento de las Administraciones Públicas en materia de responsabilidad patrimonial, aprobado por el Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo.

En relación con lo expuesto es necesario reseñar que doctrina jurisprudencial muy copiosa ha venido estimando que la omisión del ejercicio de la potestad, cuando el interés colectivo lo exige, constituye una irregularidad en el funcionamiento de la Administración.

Por todo lo expuesto, esta Institución estimó oportuno efectuar a la Dirección General de Patrimonio y Promoción Cultural de la Consejería de Educación y Cultura la siguiente Recomendación: "Que se impartan las instrucciones necesarias a fin de proceder a la resolución definitiva e inmediata del referido expediente iniciado de oficio en fecha 17 de febrero de 1982, al no existir razones que justifiquen el dilatado periodo de inactividad de esa Administración. Todo ello con independencia de que se acomode, en el futuro, su actuación a los principios procedimentales que deben resultar de aplicación en estos casos."

Esta resolución fue aceptada por la Administración.

Asimismo, se consideró preciso realizar algunas consideraciones al Ayuntamiento de la Villa de Oña, ya que la cuestión de fondo tiene su origen en las atribuciones de los Organismos protectores del patrimonio histórico artístico, que obedecen a la exigencia de defender el derecho social a la cultura y ello obliga - conforme al art. 53.3 de la Constitución- a interpretar la legislación protectora de dicho patrimonio en el sentido más favorable a la conservación del mismo, en cumplimiento del mandato constitucional de «conservar y promover el enriquecimiento del patrimonio histórico, cultural y artístico de los pueblos de España y de los bienes que lo integran» (art. 46), de «otorgar cobertura legal para impedir o demoler obras que pudieran producir daño a dicho patrimonio y perjuicios irreparables», y en consecuencia aquellos organismos pueden, separándose incluso, si ello fuera necesario, de las normas urbanísticas y de las licencias que se hubieran otorgado por otros organismos, «adoptar o imponer las limitaciones que discrecionalmente estimen necesario para tal fin», si bien el ejercicio de esa potestad ha de ser «razonable y limitar lo menos posible los derechos de los propietarios afectados».

En este sentido, se indicó al referido Ayuntamiento el hecho de que la mera incoación del expediente encaminado a declarar el Conjunto Histórico-Artístico de la Villa de Oña no lesiona el principio de autonomía municipal reconocido en la Constitución Española de 1978; pues toda declaración de interés Histórico-Artístico o de Conjunto Histórico-Artístico efectuado por la Administración responde al singular interés del Estado en conservar la riqueza monumental, los tesoros y reliquias que constituyen la grandeza histórica de nuestra Nación cuya tutela está encomendada a la Dirección General de Patrimonio y Promoción Cultural, para evitar actividades destructivas o que impidan la visión de la grandeza que encierran los conjuntos declarados Histórico-Artísticos por lo que el Decreto que los declara,

para responder a los indicados fines, debe alcanzar a calles, plazas y edificios que forman el contorno inmediato que en cierta medida estén integrando el conjunto; pues si bien el Ayuntamiento tiene competencia en el aspecto urbanístico ornamental, higiénico, etc., a efectos de la Ley de Régimen Local, en relación con el Reglamento de Servicios y la Ley del Suelo, es lo cierto que, cuando en aquellas funciones privativas de los Ayuntamientos concurren facetas artísticas, históricas o monumentales, además del ordenamiento jurídico citado, ha de aplicarse también necesariamente la normativa estatal nacida de otro Ordenamiento especial integrado por la Ley de 13 de mayo de 1933, el Reglamento de 18 de abril de 1936 y el Decreto de 22 de julio de 1958 (para las incoaciones de expedientes posteriores a 1985, la normativa aplicable es la Ley 16/1985, de 25 de junio), conforme al cual deben ser conservados y tutelados sin alteración los Conjuntos Histórico-Artísticos y la riqueza de la historia local del municipio de que se trate, cumpliendo las atribuciones que la mencionada normativa especial otorga a la Dirección General aludida.

Por tanto los efectos protectores de los valores culturales de los inmuebles incluidos en el perímetro de la zona a declarar como conjunto histórico-artístico han de ser preservadas quedando sometidas las obras a realizar a las licencias que aseguren esos valores, de manera que, una vez que se realice la declaración, se proceda, según previene el art. 20.1 de la Ley 16/1985, a la redacción de un Plan Especial de Protección del área afectada por la declaración.

ÁREA E

ÁREA E

INDUSTRIA, COMERCIO, TURISMO Y CONSUMO

Expedientes Área	77
Expedientes remitidos a otros Defensores	0
Expedientes admitidos	66
Expedientes rechazados	9

Durante el año 1997 se ha registrado en esta Área un aumento del número de quejas con respecto a las presentadas el pasado año.

El Área está integrada por aquellas quejas que hacen referencia a problemas derivados de la Energía Eléctrica (deficiencias en el suministro eléctrico, instalaciones eléctricas, líneas de alta tensión), Comercio (venta ambulante, Cámaras Oficiales de Comercio e Industria), Consumo (defensa de los consumidores y usuarios), Gas (falta de suministro, precios), Industria y Turismo.

Una parte importante de esta Área está constituida por aquellas quejas relacionadas con la energía eléctrica. Ello se debe fundamentalmente a que la trascendencia social y económica del suministro eléctrico hace que la intervención administrativa sea frecuente, con la finalidad de garantizar las mejores condiciones de calidad y seguridad, a lo que debe unirse la configuración del suministro de energía eléctrica como un servicio público, del que en algunas ocasiones los usuarios se ven arbitrariamente privados.

Y ha sido esencialmente la actividad de la Administración Autonómica la que ha sido objeto de supervisión por parte del Procurador del Común, debido a las competencias que ostenta en las materias referidas anteriormente, y ello sin perjuicio del control que a su vez se ha llevado a cabo sobre la Administración Local, fundamentalmente en relación con la defensa de los consumidores y usuarios.

ENERGÍA ELÉCTRICA

Deficiencias en el suministro eléctrico

Los continuos y reiterados cortes del suministro de energía eléctrica producidos sin previo aviso a los usuarios de este servicio por parte de las empresas suministradoras han sido también objeto de queja en el año 1997.

A los producidos en diversas localidades de los municipios de Sena de Luna y Murias de Paredes (León), referidos en el informe del pasado año (**Q/2303/96 y Q/2352/96**), y que se han reiterado en 1997, es preciso añadir los originados en la localidad leonesa de Astorga y su partido judicial, que fueron objeto de la queja **Q/799/97**.

El estudio de esta problemática debe partir de la entonces vigente Ley 40/1994, de 30 de diciembre, de Ordenación del Sistema Eléctrico Nacional, así como del Reglamento de Verificaciones Eléctricas y Regularidad en el Suministro de Energía.

Teniendo en cuenta que la interrupción o suspensión del suministro de energía eléctrica no puede llevarse a cabo sin que medien los requisitos legales que lo justifiquen, la referida normativa otorga a la Administración la potestad inspectora a fin de 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 bienes.

En este sentido, por parte de esta Institución se iniciaron las gestiones de investigación necesarias a fin de constatar las actuaciones que la Administración Autonómica, conforme a la citada normativa, estaba realizando al objeto de solucionar los continuos cortes de suministro eléctrico en los municipios señalados:

A) Actuaciones llevadas a cabo por el Servicio Territorial de Industria, Comercio y Turismo de León (Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León) en relación con la revisión de las líneas eléctricas:

La mayoría de los cortes producidos, tal como indicó el referido Servicio, se deben a la existencia de arbolado inmediato, incumpléndose por tanto el art. 35 del Decreto 3151/1968, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Líneas Eléctricas Aéreas de Alta Tensión, así como a una falta endémica y dilatada en el tiempo de la revisión de las instalaciones, incumpléndose, además, los arts. 13 y 14 del Real Decreto 3275/1982, de 12 de noviembre, sobre condiciones técnicas y garantías de regularidad en centrales eléctricas, subestaciones y centros de transformación, así como la obligación de comunicar los casos en que se observe peligro y/o interrupción del servicio público.

Por ello, según informe del referido Servicio Territorial, en fecha 6 de septiembre de 1997 se remitió una circular sobre revisión de líneas y centros de transformación a todas las empresas distribuidoras, recordándoles la obligatoriedad de presentación de las revisiones trianuales de líneas y centros de transformación.

B) Actuaciones contenidas en el Plan Global de Mejora de las Redes de Distribución:

En el Plan de actuaciones del Servicio Territorial de Industria, Comercio y Turismo en conjunción con el Servicio de Energía de la Dirección General de Industria, Energía y Minas, así como con el Ente de la Energía, se obtuvo de la entidad suministradora la presentación de un Plan global de mejora de todas las redes de distribución que dicha compañía posee en la provincia de León.

Dicho Plan, a fin de mejorar el servicio eléctrico en las zonas afectadas, comprende principalmente las siguientes actuaciones relativas al municipio de Murias de Paredes y Sena de Luna:

a) Corte de arbolado, realizado casi en su totalidad.

b) Interconexiones en Huergas de Babia -San Felix de Arce y Los Bayos- El Villar de Santiago: Se ha realizado la primera, y la segunda, al ser preciso el trámite de impacto ambiental, se retrasará hasta la realización de dicho trámite en el Servicio Territorial de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio.

C) Actuaciones llevadas a cabo por el Servicio Territorial de Industria, Comercio y Turismo de León ante la actuación negligente de la empresa suministradora:

- Mediante Resoluciones relativas a los municipios de Sena de Luna, Murias de Paredes y Astorga, se imparten por el Jefe del citado Servicio Territorial instrucciones relativas a la ampliación, mejora y adaptación de las redes e instalaciones eléctricas, para la adecuada prestación del servicio y la continuidad del suministro.

- En fecha 9 de septiembre de 1997, a raíz de las numerosas quejas recibidas y de incumplimientos de las Resoluciones dictadas

sobre el particular, se dicta acuerdo de iniciación de expediente sancionador a la compañía suministradora, formulándose Pliego de Cargos, que se concreta de la siguiente manera:

a) Los hechos imputados consisten en el incumplimiento de las instrucciones señaladas.

b) La actuación de la suministradora se encuentra tipificada en el art. 60.4 de la Ley 40/1994, de 30 de diciembre, de Ordenación del Sistema Eléctrico Nacional, vigente en el momento de producirse los hechos, y calificada como infracción grave.

El 30 de diciembre de 1997 se dicta propuesta de resolución, proponiendo una sanción de 20 millones de pesetas, en la que se hacen constar los siguientes hechos probados:

Relativos al municipio de Sena de Luna:

a) Se constatan recientes mejoras de las instalaciones, transformador, autoválvulas, puentes, interruptor de protección de transformador, trenzado de salida de transformador hasta poste de hormigón, elementos todos ellos totalmente nuevos. Esto indica que la resolución del Servicio Territorial de Industria, Comercio y Turismo en la que se concedía un plazo de un mes para llevar a cabo las medidas necesarias para mejora del servicio, fue incumplida, así como la comunicación a este Servicio del *planning* de actuación.

b) En vanos anteriores a la llegada al transformador, aparecen árboles y ramas a distancia antirreglamentaria.

Relativos al municipio de Murias de Paredes:

a) En diversos puntos en las inmediaciones de la localidad existen distancias antirreglamentarias en relación con las masas arbóreas.

b) En la línea urbana se aprecia la misma deficiencia, además de conductores destensados, empalmes no reglamentarios y distancias a diversos paramentos y elementos no reglamentarios.

c) Distancia entre la instalación de alumbrado público y red de suministro antirreglamentario e inadmisibles.

d) Existencia de vano antiguo sin servicio, antirreglamentario, bajo la línea de alta tensión.

Relativos al recorrido de Sena de Luna-Murias de Paredes por Cabrillanes-Los Bayos: A lo largo de la línea de distribución existen diversos puntos con arbolado a distancia antirreglamentaria.

Relativos a Astorga: No se ha dado cumplimiento a lo ordenado en la Resolución dictada por el Servicio Territorial, ya que por parte de la empresa suministradora no se ha acompañado *planning* de actuación ni acreditado adecuadamente la observancia de lo ordenado, considerándose, por tanto, incumplidas las instrucciones cursadas por la Administración.

A tenor de lo anterior, es preciso destacar que es obligación de la compañía suministradora, que presta un servicio público declarado esencial por el art. 2.2 de la Ley 54/1997, de 27 de noviembre, mantener los límites de tensión dentro del intervalo determinado por el Reglamento de Verificaciones Eléctricas, a fin de conseguir el cumplimiento permanente de las condiciones del suministro establecidas en el mismo; y en relación con los avisos de clientes sobre averías e incidencias, la empresa contará con el personal y medios

necesarios para garantizar la calidad de servicio que exige ese Reglamento.

Por todo lo anterior, se dicta Resolución por la Dirección General de Industria, Energía y Minas de la Consejería de Industria, Comercio y Turismo (órgano competente en virtud del art. 3 del Real Decreto 264/1996, de 21 de noviembre), en la que además de ratificar los hechos probados de la propuesta de resolución, se afirma asimismo la actuación negligente de la suministradora, "al no comprobar las causas de las averías cuando se producen, ni eliminar estas definitivamente (por ejemplo corte de arbolado o distancias antirreglamentarias de las instalaciones), no disponiendo de medios técnicos y humanos para solventar las averías en plazo razonable, manteniendo en un lamentable estado de abandono las instalaciones, tolerando líneas de alumbrado público a distancias inadecuadas, no retirando viejas instalaciones de la propia empresa fuera de servicio, efectuando empalmes incorrectos, etc".

En consecuencia, y teniendo en cuenta que los hechos considerados probados constituyen una infracción grave conforme al art. 60.4 de la LOSEN y la puesta en marcha de actuaciones conducentes a la reparación de las deficiencias existentes, se impone a la compañía suministradora una sanción de 20 millones de pesetas.

Aunque los motivos que justificaban la presentación de la queja **Q/1496/97** eran, como en los supuestos anteriores, los reiterados cortes de suministro eléctrico producidos sin previo aviso y sin causa justificada en las localidades de Valdehuesa, Rucayo y Valdecastillo (León) por parte de la empresa suministradora X, no obstante, el problema se encontraba agravado como consecuencia de que dicho suministro permanecía interrumpido desde días antes de la presentación de la queja ante esta Institución.

Tras las gestiones llevadas a cabo a fin de comprobar las medidas adoptadas por la Administración para finalizar con la suspensión del suministro y el cumplimiento en las instalaciones eléctricas de las citadas localidades de las condiciones técnicas necesarias para la adecuada prestación del servicio y la continuidad del suministro, la Delegación Territorial de León comunicó a esta Institución que el Servicio Territorial de Industria, Comercio y Turismo había procedido a dictar Resolución de adjudicación provisional de gestión económico-administrativa a la empresa Y, en cuanto a la distribución efectuada por la suministradora X en las localidades de Valdehuesa, Rucayo y Valdecastillo.

Asimismo, esta Institución verificó el cumplimiento de la citada Resolución, al encontrarse actuando provisionalmente la empresa Y como distribuidora en dichas localidades.

Defectos en las instalaciones de enlace de los edificios

Como ya se indicaba anteriormente, la suspensión del suministro de energía eléctrica sólo puede producirse cuando concurren los requisitos legales que lo justifiquen.

En el caso de las instalaciones de enlace de los edificios, ante la falta de corrección de las deficiencias detectadas en las mismas, la compañía suministradora, si median las condiciones y garantías procedimentales legalmente establecidas, queda habilitada para la suspensión del suministro eléctrico.

No obstante, se han detectado deficiencias en los procedimientos tramitados por la Administración como consecuencia de los defectos detectados en este tipo de instalaciones eléctricas. Tal es el caso del expediente **Q/558/97**, referido a la suspensión del

suministro de energía eléctrica en una vivienda sita en León, como consecuencia de la Resolución del Servicio Territorial de Industria, Comercio y Turismo de fecha 22 de octubre de 1996, por la que se concedía un plazo de 60 días en caso de requerirse la presentación de proyecto previo a la reforma y de 30 días en su defecto, para la corrección de las deficiencias existentes en la instalación de enlace del edificio.

Conviene destacar que en dicha Resolución se establece que la compañía suministradora queda habilitada para la suspensión del suministro eléctrico a las instalaciones, si una vez transcurrido el referido plazo no se hubiera presentado ante dicha compañía la documentación técnica reglamentaria, debidamente diligenciada por el Servicio Territorial de Industria, Comercio y Turismo, que avale la corrección de los defectos y la adecuación de las instalaciones a la reglamentación.

Cierto es que la Administración Autonómica debe velar por la seguridad de estas instalaciones para evitar cualquier peligro que entrañen para personas y cosas; sin embargo, esa tutela debe estar revestida de todas las garantías procedimentales.

Por ello, esta Institución centró sus gestiones en las cuestiones procedimentales de la actuación administrativa.

Pues bien, a tenor de la información remitida por el Servicio Territorial de Industria, Comercio y Turismo, conviene partir de los siguientes antecedentes:

- Con fechas 18 de enero de 1988 y 4 de agosto de 1988 se giraron visitas de inspección por técnicos de ese Servicio Territorial (entonces de Economía y Hacienda) a la instalación de enlace de referencia, encontrándose defectos en la misma calificables como

mayores, que dieron lugar a la emisión de los correspondientes dictámenes condicionados.

- Con fecha 23 de septiembre de 1996 se solicitó por parte de ese Servicio a la compañía suministradora que informara si las instalaciones permanecían en las anteriores condiciones o si habían sido reformadas. El 1 de octubre de 1996 se informó que los defectos no habían sido corregidos.

- El 22 de octubre de 1996 se dicta la Resolución referida anteriormente, en la que se recogen los plazos concedidos para la adecuación de la instalación a la normativa vigente, que en este caso sería de 30 días al no requerirse proyecto.

Dado el periodo de tiempo que, conforme a la información facilitada a esta Institución, parecía haber transcurrido desde el inicio del procedimiento hasta su finalización, se estimó oportuno solicitar informe a la Delegación Territorial de León acerca de las actuaciones efectuadas desde la emisión del dictamen redactado como consecuencia de las inspecciones llevadas a cabo en fechas 18 de enero y 4 de agosto de 1988 hasta el 23 de septiembre de 1996, fecha en que, como ya se ha señalado, se solicitó a la compañía suministradora informe relativo a si las instalaciones permanecían en las condiciones anteriores.

Por dicho organismo se remite informe en el que se indica que "entre 1988 y el 23 de septiembre de 1996 no consta en los archivos consultados actuación alguna por parte del citado Servicio Territorial".

Es preciso destacar en primer término que las instalaciones de enlace se encuentran reguladas en el Decreto 2413/1973, de 20 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento Electrotécnico para Baja Tensión, así como en sus Instrucciones Complementarias

aprobadas por Orden del Ministerio de Industria, de 31 de octubre de 1973, en especial las Instrucciones MI BT 042 y 043.

Pues bien, conforme a la información remitida a esta Institución, se pudo constatar que desde la última inspección efectuada el 4 de agosto de 1988, que dio como resultado la emisión de un Dictamen Condicionado de fecha 5 de agosto de 1988 al haberse observado defectos mayores en la instalación, no se realizó actuación alguna por parte de la Administración para la adecuación de las instalaciones a la normativa vigente hasta el 23 de septiembre de 1996, esto es, 8 años después, lo que supone una clara dejación de sus funciones, máxime si tenemos en cuenta que defecto mayor está definido en el punto 1.2 de la Instrucción MI BT 043 como el que no supone un peligro inmediato para la seguridad de las personas o de las cosas, pero sí puede serlo al originarse un fallo en la instalación.

Esto es, se ha producido un comportamiento inactivo durante 8 años por parte de la Administración, que supone una quiebra total del principio de eficacia.

Y precisamente, esta inactividad de la Administración redundará en un perjuicio de aquellos abonados actuales que a la fecha del dictamen (1988) no lo hubieran sido, y que, en consecuencia, de haber actuado ese organismo con la diligencia debida, no habrían tenido que soportar los gastos derivados de la corrección de los defectos de la instalación de enlace.

En consecuencia, se formuló recomendación a la Delegación Territorial de León, a fin de que en supuestos como el presente no se produjera una inactividad de la Administración y se adoptaran con la debida diligencia las medidas pertinentes para la adecuación de las instalaciones de enlace a la normativa vigente. Al cierre del informe no se ha recibido contestación a la misma.

En otros casos en que la actuación de la Administración Autonómica se había efectuado conforme a derecho, los reclamantes mostraban su disconformidad con la obligación de proceder a la reparación de los defectos detectados. Puede destacarse el expediente **Q/927/97**, en el que se alegaba el incumplimiento de la normativa vigente en el expediente iniciado en el Servicio Territorial de Industria, Comercio y Turismo de León correspondiente a la instalación de enlace de un edificio sito en León, en el que el reclamante acudía a esta Institución como propietario de una vivienda.

Es preciso partir de las circunstancias que a continuación se exponen, extraídas de la información facilitada por la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León:

- Por la entidad suministradora, previo requerimiento del Servicio Territorial de Industria, Comercio y Turismo, se procedió a verificar el estado de la instalación de enlace del edificio, y posteriormente a presentar escrito en el citado Servicio Territorial indicando la existencia de defectos en la misma.

- En fecha 24 de octubre de 1996, previa instrucción del expediente, se dicta Resolución por el citado Servicio Territorial, recogándose en la misma la calificación de los defectos como mayores y los plazos concedidos, (concretamente de 30 días al no requerirse proyecto):

"Conceder un plazo de 60 días si se requiere la presentación de proyecto previo a la reforma y 30 días en su defecto, para la adecuación de las instalaciones 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 avale la corrección de los defectos y la adecuación de las

instalaciones a la reglamentación, la compañía queda habilitada para la suspensión del suministro eléctrico a las instalaciones".

- Por el reclamante se presentó Recurso Ordinario contra la citada Resolución, que fue desestimado en fecha 10 de marzo de 1997 por la Dirección General de Industria, Energía y Minas de la Consejería de Industria, Comercio y Turismo.

- El 2 de junio de 1997, tras procederse a la suspensión del suministro eléctrico, fue presentada la documentación técnica reglamentaria exigible en relación con la reforma realizada, siendo diligenciada por el ya citado Servicio Territorial.

Como ocurría en el supuesto anteriormente comentado, resulta de aplicación a este caso el citado Reglamento Electrotécnico para Baja Tensión, aprobado por Decreto 2413/1973, de 20 de septiembre, en cuyo Capítulo V se definen las instalaciones de enlace.

A su vez, estas instalaciones vienen recogidas en las Instrucciones Complementarias del citado Reglamento, concretamente en las Instrucciones MI BT 011 a 016, contemplándose en esta última los dispositivos de mando y protección propios de la instalación privada de cada uno de los abonados, y cuya reforma, al tratarse de una parte de la instalación particular, corresponde a los mismos.

En el presente supuesto, conforme a lo señalado en la Instrucción Complementaria MI BT 043, concretamente en su punto 1.2, los defectos observados en la instalación del edificio fueron calificados de mayores.

Y precisamente, la observación de defectos mayores, tal como recoge dicha Instrucción, dará lugar a un dictamen condicionado, en

cuya virtud a las instalaciones ya en servicio se les fijará un plazo para proceder a su corrección.

No obstante lo anterior, el problema surge al determinar a quién compete la obligación de proceder a la reparación de la instalación, mostrándose la disconformidad del reclamante con las Resoluciones administrativas señaladas al indicar que dicha obligación pesa sobre la empresa suministradora.

Dicha cuestión encuentra su respuesta en el Reglamento de Verificaciones Eléctricas y Regularidad en el Suministro de Energía, aprobado por Decreto de 12 de marzo de 1954, y modificado por Real Decreto 1725/1984, de 18 de julio.

Este Real Decreto aprueba el modelo de Póliza de Abono para el suministro de energía eléctrica que se incluye en su Anexo II. Dicha póliza, tal como dispone el art. 3 del referido Real Decreto, "será de aplicación a los contratos que se suscriban o renueven a partir de su entrada en vigor; las condiciones generales de esta nueva póliza quedarán automáticamente incorporadas para los contratos vigentes en sustitución de las antiguas".

Por tanto no resultan de aplicación al caso que nos ocupa las condiciones de la póliza particular de abono anteriores a la entrada en vigor del Real Decreto 1725/1984, sino las que se establecen en la póliza de abono aprobada por el mismo, entre las que cabe destacar la condición 15: "Las reparaciones o modificaciones de las instalaciones y derivaciones en baja tensión que parten de la caja general de protección, incluida ésta, hasta la entrada a los contadores de medida, serán de cargo y cuenta del propietario del inmueble, y desde el contador hasta los aparatos receptores, de cuenta de los abonados, los cuales la realizarán por medio de instalador autorizado".

Y una vez determinada la obligación, bien del propietario o bien del abonado, de proceder a la reparación de las partes privadas o particulares de la instalación, obligación que despliega todos sus efectos en el presente supuesto, conviene resaltar que la actividad de la empresa suministradora viene amparada, conjuntamente con la normativa anteriormente referida, en las condiciones de la referida póliza de abono en vigor, aprobada por el Real Decreto 1725/1985 referido anteriormente.

Concretamente, cabe destacar la condición 12, que señala expresamente que en cuanto a las instalaciones antiguas en uso, las empresas eléctricas deben comunicar al organismo competente de la Administración Pública correspondiente la falta de seguridad que adviertan en aquéllas, quedando dichos abonados obligados a corregirlos si así lo juzga pertinente el mismo organismo, en el plazo que éste ordene. Si un abonado no cumple lo así dispuesto, la empresa eléctrica queda obligada a suspender el suministro.

Por todo ello, se procedió al archivo del expediente al no haberse detectado irregularidad en la actuación de la Administración.

Instalaciones de alta y media tensión

El objeto de las quejas presentadas en esta Institución en relación con las líneas eléctricas de alta y media tensión ha sido doble. Unas hacen referencia a la falta de las preceptivas licencias en su instalación, y otras al hecho de que suponen un grave riesgo para las personas y cosas.

Conviene destacar que en los últimos años se ha producido una considerable ampliación de los trazados de nuevas líneas, lo cual ha supuesto un aumento de los problemas surgidos con las empresas

eléctricas y con la Administración, que se ha traducido en un aumento de este tipo de quejas ante esta Institución.

Y además se producen dificultades jurídicas por el hecho de que la Ley 40/1994, de Ordenación del Sector Eléctrico, entonces vigente, no había sido desarrollada de forma completa, por lo que era preciso aplicar de forma transitoria y en lo que no se opusiera a la misma, las normas vigentes anteriormente.

Ejemplo de la problemática surgida en relación con las líneas eléctricas es el expediente **Q/38/97**, en el que el reclamante alegaba el grave peligro quepara las personas, como consecuencia de las radiaciones electromagnéticas, supondría una torre o columna de media tensión que había sido instalada en una calle de Segovia, pero que no se encontraba en funcionamiento en el momento de la presentación de la queja.

Todo ello era parte de una serie de actuaciones a realizar por la compañía suministradora en Segovia capital, dentro de un Plan denominado "Arquitectura de Red M.T. de Segovia", para la mejora en la distribución.

Tras las gestiones llevadas a cabo por esta Institución, la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Segovia (Servicio Territorial de Industria, Comercio y Turismo) comunicó que, al no estar bien definidos los límites de las parcelas del polígono, por error de ubicación, se había colocado el apoyo o columna objeto de la queja, el cual sería retirado de su actual emplazamiento.

La solución del problema fue comunicada al reclamante.

En el expediente **Q/1215/97** se plantea asimismo esta inquietud por parte de los ciudadanos, al hacer mención a los posibles efectos

nocivos de los campos electromagnéticos generados por las líneas aéreas de alta tensión que atraviesan las calles, edificios y otras instalaciones de la localidad de Arenas de San Pedro (Ávila) sobre la salud de las personas.

Es preciso partir de que la cuestión, desde un punto vista jurídico, está en determinar el cumplimiento efectivo del ordenamiento vigente, especialmente del eléctrico, pero también del urbanístico; es decir, si el tendido de líneas y la construcción de viviendas, cuando existe una cierta proximidad entre ambas, se ha ajustado tanto en uno como en otro caso a la legalidad.

Este problema se complica si se tiene en cuenta que el transporte de energía eléctrica a través de líneas de alta tensión genera la concurrencia de títulos competenciales -estatal, autonómico y local- sobre el mismo espacio y realidad física. A ello hay que añadir que el ordenamiento eléctrico se compone de normas como el Reglamento de Líneas Aéreas de Alta Tensión, de casi treinta años de antigüedad.

Esta cuestión ha sido abordada por el Parlamento Europeo en su Resolución A3-02 38/94 de 5 de mayo (Sobre la lucha contra los efectos nocivos provocados por las radiaciones no ionizantes), en la que se considera imprescindible minimizar la exposición humana a las radiaciones electromagnéticas dada la sospecha de que pueden provocar un incremento de los casos de cáncer. Para ello pide a la Comisión que proponga medidas y reglamentaciones para limitar la referida exposición y aconseja el establecimiento de pasillos eléctricos dentro de los que debe quedar excluida cualquier actividad permanente, incluidas las viviendas.

La cuestión ahora, por tanto, es determinar si el ordenamiento eléctrico español, específicamente en lo referido al transporte de

energía a través de líneas de alta tensión, responde a ese principio de cautela.

Conforme a lo dispuesto en la hasta ahora vigente Ley 40/1994, de Ordenación del Sistema Eléctrico Nacional y el Reglamento de Líneas de Alta Tensión, es preciso tener en cuenta lo siguiente:

- Las licencias que se soliciten para ejecución de viviendas y construcciones debajo del eje de líneas de alta tensión siempre que se respeten las distancias de seguridad estimadas por el Reglamento de 4 y 5 metros, según los casos, deberán ser otorgadas salvo que desde otro sector del ordenamiento, concretamente desde los planes urbanísticos, se establezcan otras limitaciones.

- Existe una prohibición absoluta de constituir servidumbres de paso aéreo sobre edificios ya existentes, sus patios y corrales, centros escolares, campos e instalaciones deportivos cerrados y jardines y huertos cerrados anejos a viviendas cuya extensión sea inferior a media hectárea.

Por otro lado, el Decreto 2617/1966, de 20 de octubre, sobre Autorización de Instalaciones Eléctricas -derogado por la citada Ley de Ordenación del Sistema Eléctrico Nacional- establecía en sus arts. 5 y 15 la competencia municipal en la autorización de líneas -cuyo trazado deberá acomodarse en el interior de poblaciones y zonas de ensanche ya aprobadas a las condiciones establecidas en los planes generales de ordenación urbana y ordenanzas municipales-.

Ello quiere decir:

- Que haya que plantearse la posible ilegalidad de las licencias otorgadas por los Ayuntamientos a los promotores de viviendas ubicadas debajo o en las proximidades de líneas de alta tensión.

- Que los instrumentos de planeamiento han soslayado tradicionalmente la cuestión del trazado de líneas de alta tensión por las urbanizaciones.

Ante eso, parece claro que la solución está en una modificación de la actual reglamentación sobre líneas de alta tensión; que tanto Estado como Comunidades Autónomas sometan, en función de sus respectivas competencias, los proyectos de líneas de alta tensión al trámite de evaluación de impacto ambiental. En este sentido, la Comunidad Autónoma de Castilla y León, entre otras, ha establecido, al amparo de su competencia en materia de protección del medio ambiente, la necesidad de someter a evaluación, estimación o calificación ambiental los proyectos de instalación de líneas.

Ahora bien, con la adopción de nuevas normas que presten atención a la red de alta tensión la situación actualmente existente de líneas de alta tensión en zonas urbanas persistiría y también, por tanto, el problema descrito.

El instrumento adecuado para llevar a cabo tal empresa sería la planificación eléctrica que deberá ser preceptivamente tenida en cuenta por los diversos instrumentos de ordenación urbanística.

Sobre la base de estas consideraciones, el Defensor del Pueblo había formulado recomendación al Ministerio de Industria y Energía -lo que se informó al reclamante- dirigida a la modificación de la reglamentación de las líneas de alta tensión que asegurara la creación de pasillos eléctricos excluyentes de cualquier actividad humana permanente y la inclusión, entre los objetivos del próximo Plan Energético Nacional, de la supresión de líneas de alta tensión ya existentes en zonas residenciales.

A este respecto, la ya mencionada Ley 40/1994, de 30 de diciembre, de Ordenación del Sistema Eléctrico Nacional, ha sido derogada por la Ley 54/1997, de 27 de noviembre, del Sector Eléctrico, en cuya Disposición Adicional duodécima se recoge la modificación del Real Decreto Legislativo 1302/1986, de 28 de junio, de Evaluación de Impacto Ambiental, ampliándose la lista de obras, instalaciones y actividades sometidas a dicha evaluación, incluyéndose la construcción de líneas aéreas de energía eléctrica con una tensión igual o superior a 220 KV y una longitud superior a 15 Km.

Asimismo, la nueva Ley contempla en su art. 5 la coordinación con los planes urbanísticos, estableciéndose que la planificación de las instalaciones de transporte y distribución de energía eléctrica deberá ser contemplada en el correspondiente instrumento de ordenación urbanística.

Y con la finalidad de protección de las personas, bienes y medio ambiente, el art. 51 viene a establecer las normas técnicas a las que deben ajustarse las instalaciones eléctricas.

En relación con las autorizaciones preceptivas cabe destacar el expediente **Q/3214/96**, en el que se alude a la inexistencia de licencia para la instalación de línea eléctrica de alta tensión subterránea a 15 KV y CT interior de 250 KVA, en el término municipal de La Lastrilla (Segovia).

La entonces vigente Ley Ordenación del Sistema Eléctrico Nacional, de aplicación a este supuesto, establecía en su art. 21 que la construcción, explotación, transmisión y cierre de las instalaciones de producción 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 si la actividad no trasciende de su ámbito territorial-; si bien dicha

autorización lo es sin perjuicio de las que resulten necesarias para establecer las instalaciones precisas, entrando en juego las competencias municipales, tanto en lo que se refiere a la ocupación de sus bienes como a las licencias de instalación y funcionamiento de la actividad.

Ahora bien, debe tenerse en cuenta que en la concesión de las licencias municipales para ejecución de obras e instalaciones han de seguirse los trámites establecidos en la normativa que regula las actividades clasificadas. Así, al amparo del art. 2.1 de la Ley 5/1993, 21 de octubre, de Actividades Clasificadas, y tal como informó a esta Institución la Delegación Territorial de Segovia, quedan sometidas a las disposiciones de esta Ley las actividades o instalaciones de producción, transporte y distribución de energía eléctrica.

Por lo tanto, y conforme a lo dispuesto en el art. 19.1 de la citada Ley, las Entidades locales no podrán conceder licencias de obras para actividades clasificadas en tanto no se haya otorgado la licencia de actividad correspondiente, resultando la obtención de la licencia de apertura previa a la concesión de las autorizaciones de enganche o ampliación de suministro de energía eléctrica y demás autorizaciones preceptivas para el ejercicio de la actividad.

Ello no obsta, sin embargo, para que de conformidad con el Decreto 159/1994, de 14 de julio (art. 4.3), y al objeto de poder realizar las pruebas necesarias para ejecutar el proyecto así como las medidas correctoras impuestas en la licencia de actividad, se concedan autorizaciones provisionales de enganche o ampliación de suministro de energía eléctrica por el tiempo necesario hasta la obtención o denegación de la licencia de apertura.

A tenor de todo lo anterior, y teniendo en cuenta que la información facilitada por el Excmo. Ayuntamiento de La Lastrilla

avalaba los hechos objeto de la queja, se estimó oportuno recomendar a dicho Ayuntamiento que se adoptaran las medidas pertinentes en aplicación de la referida normativa.

COMERCIO

Cámaras Oficiales de Comercio e Industria

Bajo este epígrafe se ha planteado la problemática existente en relación con las cuotas liquidadas por las Cámaras Oficiales de Comercio e Industria, y ello debido fundamentalmente al hecho de que la normativa reguladora se ha visto afectada por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional.

Merece destacarse la queja que dio lugar al expediente **Q/211/97**, en el que el reclamante manifestaba su disconformidad con diversas liquidaciones del recurso cameral permanente practicadas por la Cámara de Comercio e Industria de Burgos, manifestando que únicamente estaba obligado al pago de dicha cuota a partir del año 1993.

Las liquidaciones que fueron practicadas por la Cámara de Comercio e Industria de Burgos, conforme a la información facilitada por dicho organismo, correspondían a los ejercicios 90, 91, 92, 93 y 94 y se realizaron al amparo de la Ley 3/1993, de 22 de marzo, Básica de las Cámaras de Comercio, Industria y Navegación.

Esta Ley, al tiempo que instaura el nuevo régimen jurídico de las Cámaras Oficiales de Comercio, Industria y Navegación, deroga la anterior normativa, básicamente constituida por la Ley de 29 de junio de 1929.

La citada Ley 3/1993 ha sido refrendada por el Tribunal Constitucional en Sentencia 107/1996, de 12 de junio, en la que se declara plenamente ajustada a la Constitución la adscripción obligatoria a las Cámaras Oficiales de Comercio.

No existe duda por tanto en la regularidad de las liquidaciones efectuadas conforme a la referida Ley de aquellas cuotas devengadas con posterioridad a la misma.

Sin embargo, la cuestión a debatir fue la relativa a determinar cuál es la legislación aplicable a las liquidaciones de las cuotas devengadas con anterioridad a la Ley 3/1993.

Para ello se ha de tomar en consideración la Disposición Transitoria Tercera de la mencionada Ley: "Lo dispuesto en el art. 14 de esta Ley será de aplicación, a partir de la entrada en vigor de la misma, a las cuotas del recurso cameral permanente correspondiente a 1993".

En consecuencia, se trataba de determinar si la referida normativa permite llegar a la conclusión de que la Ley 3/1993 contiene normas de derecho transitorio que amparen su aplicación a las liquidaciones practicadas en el presente supuesto tomando en cuenta cuotas de impuestos devengados con anterioridad a la misma.

Pues bien, según reiterada jurisprudencia del Tribunal Económico Administrativo Central, "la interpretación que debe hacerse a la mencionada Disposición Transitoria Tercera no es otra que la aplicación temporal que contempla a través de la expresión 'correspondiente a 1993' hace referencia a la fecha de la práctica de la liquidación y no a la del ejercicio cuyas cuotas impositivas sirven de base para la liquidación del recurso cameral". Esto es, que las normas de la Ley 3/1993 son aplicables a las liquidaciones del recurso cameral

practicadas a partir de su entrada en vigor, con independencia de la fecha del devengo del impuesto sobre el que dichas cuotas se calculan y del propio devengo del recurso.

Así, la citada doctrina jurisprudencial afirma que abona esta interpretación de la repetida disposición transitoria tercera, no sólo el tenor literal de la misma en su relación con el art. 14.2.º de la Ley, sino la propia existencia de dicha disposición transitoria, cuya justificación desaparece si se pretendiera decir lo que sería obvio en ausencia de la misma: que la Ley 3/1993 debe aplicarse únicamente a las liquidaciones del recurso cameral devengado con posterioridad a la entrada en vigor de la misma. Y esta interpretación viene confirmada por la disposición transitoria cuarta, cuya redacción lleva a la conclusión, difícilmente controvertible, de que las alícuotas cuya vigencia sucesiva hasta 1995 contempla, deben aplicarse a las liquidaciones realizadas en los ejercicios a que se refiere dicha disposición, lo que constituye para las obligadas al recurso cameral un tratamiento más favorable que el que resultaba de la Ley de 1911 por lo que se refiere a las alícuotas aplicables.

Por último, señala dicha jurisprudencia que la interpretación de la aplicación temporal de la Ley 3/1993 ha venido a ser plenamente ratificada por el reciente Real Decreto-Ley 3/1995, de 3 marzo, que en un esfuerzo por aclarar lo que de oscuro pudiera haber en la redacción de la Ley 3/1993, y utilizando un vehículo interpretativo ciertamente novedoso, señala en su exposición de motivos que: "Por otra parte, con voluntad estrictamente aclaratoria, se incluye, además, como disposición transitoria primera del presente Real Decreto-Ley, cuáles son las alícuotas de la exacción cameral aplicables en los recibos girados en 1995, ya que se derivó cierta confusión en la interpretación de la disposición transitoria cuarta de la Ley 3/1993 antes mencionada".

Asimismo, incorpora una disposición transitoria primera con el siguiente texto: "De conformidad con lo establecido en la disposición transitoria cuarta de la Ley 3/1993, de 22 marzo, Básica de las Cámaras Oficiales de Comercio, Industria y Navegación las alícuotas de la exacción cameral aplicables a las liquidaciones realizadas en 1995 con relación a los impuestos declarados por los obligados al pago en 1994 serán de: 0,2 por 100 para el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, 1 por 100 para el Impuesto sobre Sociedades y 2 por 100 para el Impuesto sobre Actividades Económicas", con lo que quiere despejar cualquier duda sobre el hecho de que los tipos de gravamen de la disposición transitoria cuarta de la Ley 3/1993 son de aplicación a las liquidaciones realizadas en los ejercicios a que se refiere dicha disposición, aunque limitando la referencia, como es lógico, al ejercicio de 1995, puesto que son las primeras que van a practicarse con posterioridad a la promulgación de esta norma aclaratoria y, por tanto, con independencia de cualquier otra consideración referida al devengo de los impuestos sobre los que se calcula el recurso cameral o al propio devengo de éste.

Por todo ello, se comunicó al reclamante que, teniendo en cuenta la aplicación temporal de la Ley 3/1993, se procedió por la Cámara de Comercio aludida, a su debida aplicación en las liquidaciones del recurso cameral practicadas con posterioridad a su entrada en vigor, con independencia del devengo del impuesto sobre el que dichas cuotas se calculan y del propio devengo del recurso.

La actividad de venta ambulante

El ejercicio de la venta ambulante sin la correspondiente licencia en las localidades leonesas de Morgovejo, término municipal de Valderrueda, y de Prioro, fue objeto de la queja que dio lugar al expediente **Q/161/97**. Los productos a los que hacía referencia el

reclamante eran carne, embutidos, pescado, leche y derivados, harina, detergentes, etc.

Pues bien, se hace necesario partir de las siguientes consideraciones en relación con esta actividad comercial:

a) Necesidad de licencia municipal.

El ejercicio de la actividad de venta ambulante requiere la concesión de la correspondiente autorización. Así, la Ley 7/1996, de 15 de enero, de Ordenación del Comercio Minorista, en su art. 54, relativo a la venta ambulante, determina expresamente que "corresponderá a los Ayuntamientos otorgar las autorizaciones para el ejercicio de la venta ambulante en sus respectivos términos municipales, de acuerdo con sus normas específicas y las contenidas en la legislación vigente".

En este sentido, la Sentencia del Tribunal Supremo de fecha 9 de diciembre de 1995 establece en su fundamento segundo que "Dentro de las competencias municipales en materia de abastos, mercados, protección de la salubridad pública y defensa de consumidores y usuarios (art. 25.1, apartados g) y h) de la Ley 7/1985, de 2 de abril) se encuentra la de someter a previa licencia y controlar la actividad de venta ambulante que se realiza en el término municipal. El Real Decreto 1010/1985, de 5 de junio, por el que se regula el ejercicio de determinadas modalidades de venta fuera de un establecimiento comercial permanente, lo reconoce así claramente en su articulado".

Así, el art. 5.1 del citado Real Decreto establece que el comerciante deberá cumplir, entre otros requisitos, el estar en posesión de la autorización municipal correspondiente.

b) Regulación de la venta ambulante.

Es preciso tener en cuenta que la venta ambulante en los pequeños municipios realiza una importante función social; sin embargo para evitar las molestias, inconvenientes e ilegalidades en el ejercicio de dicha actividad comercial, los Ayuntamientos pueden elaborar su propia regulación.

En este sentido, el citado Real Decreto 1010/1985, en su art. 1, párrafo segundo señala expresamente 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, en consecuencia, puede establecer toda una serie de ordenación (Ordenanzas Municipales), 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, si bien la no existencia de una Ordenanza Municipal no exime al Ayuntamiento del cumplimiento de la competencia de controlar la actividad de venta ambulante, competencia a la que se aludía en la citada Sentencia del Tribunal Supremo de 9 de diciembre de 1995.

De igual modo, el art. 12 del ya mencionado Real Decreto 1010/1985 señala que "Los Ayuntamientos que autoricen cualquiera de las modalidades de comercialización reguladas por el presente Real Decreto deberán vigilar y garantizar el debido cumplimiento por los titulares de las autorizaciones de lo preceptuado en el mismo y especialmente de las exigencias y condiciones higiénico sanitarias"; Real Decreto por el que se regirá la venta ambulante cuando las Corporaciones Locales no aprueben su propia normativa reguladora de esta actividad y supletoriamente para aquellos extremos que no estén

expresamente regulados por los Ayuntamientos, a tenor de lo dispuesto en el párrafo segundo del art. 1 de dicha disposición.

c) Prohibición de venta ambulante de determinados productos.

En relación con los productos objeto de venta ambulante, es necesario señalar que, a tenor del art. 2 del reiterado Real Decreto 1010/1985, únicamente no podrá concederse autorización para la venta por cualquiera de las formas establecidas en dicho Real Decreto, entre las que se encuentra la venta ambulante, de aquellos productos cuya normativa reguladora así lo prohíba.

En virtud de ello, es preciso tener en cuenta la normativa reguladora que afecta a determinados productos, en la que expresamente se prohíbe su venta ambulante. E igualmente se han de tener presentes las excepciones a las prohibiciones que se establezcan en dicha normativa, señalándose, a título de ejemplo, el Real Decreto 1521/1984, de 1 de agosto, por el que se aprueba la Reglamentación Técnico-Sanitaria de los establecimientos y productos de la pesca y acuicultura con destino a consumo humano, en la que se prohíbe totalmente la venta de productos de la pesca en régimen ambulante, salvo en el caso de que en la localidad a abastecer no exista establecimiento de venta autorizado.

Pues bien, atendiendo a las anteriores consideraciones, por esta Institución se realizaron las gestiones pertinentes ante los Ayuntamientos implicados:

- El Ayuntamiento de Valderrueda comunicó que la venta ambulante objeto de la queja se realizaba sin la correspondiente licencia municipal.

Por ello, y conforme a la normativa examinada, se efectuó a dicha Corporación Local el oportuno recordatorio de deberes legales.

Pese a reiterarse al citado organismo la necesidad de conocer su postura en relación con la resolución formulada, no se recibió respuesta alguna.

- Por su parte, el Ayuntamiento de Prioro comunicó a esta Institución la existencia de una Ordenanza reguladora del precio público basada en las utilidades derivadas de la ocupación de la vía pública o terrenos de uso público con puestos, barracas, casetas de venta, espectáculos o atracciones, industrias callejeras y venta ambulante o análogos y en general cualquier ocupación del dominio público con ánimo de lucro, lo cual lleva aparejada una contraprestación pecuniaria a través del establecimiento del correspondiente precio público. Dicha Ordenanza tiene un carácter exclusivamente fiscal, por lo que no contempla sanción alguna por incumplimiento de la normativa.

En consecuencia, se efectuó recomendación formal al referido Ayuntamiento, a fin de que se procediera a 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, y asimismo se hiciera efectivo el cumplimiento de los preceptos establecidos en las Reglamentaciones Técnico-Sanitarias de productos alimenticios, en los que se prohíba su venta ambulante.

Por dicho Ayuntamiento no se aceptó el primer punto de dicha recomendación, al indicar que la aprobación de la citada Ordenanza requiere, con carácter previo, disponer de un mínimo personal técnico que permita efectuar inspecciones y controlar su aplicación, no siendo viable asumir dichas responsabilidades con el personal actual.

En virtud de ello, se consideró oportuno indicar a dicho organismo que la no aprobación de una Ordenanza Municipal en el sentido mencionado no exime al Ayuntamiento del cumplimiento de la competencia de controlar la actividad de venta ambulante conforme a la normativa referida anteriormente. Esto es, si el vendedor ambulante carece de la preceptiva licencia municipal, el Ayuntamiento puede y debe impedir el ejercicio de la actividad hasta que se disponga de la correspondiente autorización.

Para ello, en ejercicio de las competencias en materia sanitaria y de defensa de los consumidores, el Ayuntamiento debe controlar los vehículos que repetidamente entran y salen del término municipal sin disponer de la correspondiente licencia, y en consecuencia, está obligado a adoptar los correspondientes actos administrativos municipales ordenando al comerciante que cese de inmediato en la actividad que sigue realizando (advirtiéndolo expresamente que en caso contrario se procederá al precintado del vehículo), así como los posteriores, si hubiere lugar a ello, ordenando precintarlo en que se realiza la venta.

En este sentido se recordó al Ayuntamiento que ante la inexistencia de medios personales y materiales que impidieran lo anterior, debe solicitar de la autoridad gubernativa el auxilio de la fuerza pública para garantizar la ejecución material de los acuerdos adoptados.

CONSUMO

Defensa de los consumidores y usuarios

A lo largo del año 1997, al igual que en el 1996, se han presentado un gran número de quejas por las Asociaciones de Consumidores y Usuarios, en las que, conforme a la obligación de los poderes públicos de garantizar su defensa establecida en el art. 51 de la CE, reclamaban la falta de resolución por parte de las distintas Administraciones, autonómica y local, a las diferentes solicitudes planteadas en relación con temas muy diversos, como medio ambiente, cultura, etc.

En muchos de los casos, tras las gestiones llevadas a cabo por esta Institución, la Administración atendió a las solicitudes efectuadas. Baste señalar a título de ejemplo el expediente **Q/904/97**, en el que se hacía alusión a la solicitud efectuada a la Consejería de Agricultura y Ganadería en relación con deficiencias en la tramitación de las cartas enviadas a las diferentes Administraciones Públicas de Castilla y León a través del Servicio Territorial de Agricultura y Ganadería, deficiencias que, según informó el citado organismo, fueron posteriormente subsanadas.

En otros casos (**Q/2107/96, Q/671/97, 903/97, 1388/97**), y tras la admisión a trámite de las quejas, se solicitó por esta Institución información al Ayuntamiento de Medina del Campo (Valladolid), solicitud que ante la falta de respuesta del organismo administrativo, fue reiterada en dos ocasiones. Pese a ello, el referido Ayuntamiento no atendió a las peticiones efectuadas por esta Institución.

Y finalmente, en alguno de los supuestos planteados fue necesario recordar a la Administración la obligación de cumplimiento de los deberes establecidos legalmente. Por ejemplo, el expediente **Q/864/97**, que versa sobre la falta de contestación, por parte del Ayuntamiento de Nueva Villa de las Torres (Valladolid), a la solicitud presentada por una Asociación de Consumidores, mediante escrito

remitido por correo certificado, respecto a la obligación de cumplimiento del horario de cierre y utilización exclusiva por pensionistas de un local del Ayuntamiento de esa localidad destinado a bar y terraza.

Por esa Corporación, en contestación a la solicitud de información efectuada por esta Institución, se comunicó que no se había dado contestación al mencionado escrito.

En consecuencia, se ha producido un incumplimiento de lo dispuesto en el art. 42 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, que establece: "La Administración está obligada a dictar resolución expresa sobre cuantas solicitudes se formulen por los interesados...".

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.

En este sentido, y a tenor del citado art.103.1 de la Constitución Española, el citado 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.

Por otra parte, y teniendo en cuenta que la solicitud de información se efectuó por una Asociación de Consumidores, es preciso tener presente que la Ley 26/1984, de 19 de julio, General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios en su art. 20.1 establece que las Asociaciones de Consumidores y Usuarios, se constituirán con arreglo a la Ley de Asociaciones y tendrán como finalidad la defensa de los intereses, incluyendo la información y educación de los consumidores y usuarios, bien sea con carácter general, bien en relación con productos o servicios determinados.

En este sentido, para dar cumplimiento al art. 51 de la Constitución Española, compete a la Administración del Estado (art. 39 de la Ley 26/1984), a las Comunidades Autónomas (art. 40 de la Ley 26/1984) y a las autoridades y Corporaciones Locales (art. 41 de la Ley 26/1984) promover y desarrollar la protección y defensa de los consumidores y usuarios.

Por ello, se estimó oportuno efectuar a la referida Corporación Local recordatorio de los deberes legales expuestos.

GAS

Gas natural

La transformación de calderas que han venido funcionando con gases combustibles, como el butano o propano, a gas natural, ha ocasionado algunos problemas, como el que se planteó en el expediente **Q/59/97**, en el que se hace alusión a una caldera mural a gas, modelo

NGM-16S R, que había sido instalada en el año 1990 en una vivienda de Salamanca y que funcionaba con gas propano. La persona firmante de la queja manifestaba su intención de proceder a la transformación de gas propano a gas natural, para lo cual, y según Resolución de la Dirección General de Industria, Energía y Minas de fecha 5 de noviembre de 1996, es necesaria la colocación de un *Kit* de ventilación forzada, a lo que, según el reclamante, se negaba la empresa suministradora.

En virtud de las gestiones llevadas a cabo por esta Institución con la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Salamanca, no se detectó ningún tipo de irregularidad en la actuación de la Administración que requiriera la supervisión del Procurador del Común por los siguientes motivos:

- La transformación de calderas de tiro natural que han venido funcionando con gas propano-butano y que ahora pretenden transformarse a gas natural se autorizan con la instalación de *kits* que cumplan el proyecto de norma UNE-60765.

- En los registros del Servicio Territorial de Industria, Comercio y Turismo, según se informó, no consta que esté autorizada una caldera de gas propano en la vivienda del reclamante.

- Y en consecuencia, la colocación del *kit* de ventilación forzada se permite únicamente en aquellas calderas que hayan funcionado con anterioridad, debidamente autorizadas, extremo éste que no se cumple en el presente supuesto.

No obstante, se comunicó a la persona firmante de la queja que, según información del Servicio Territorial de Industria, Comercio y Turismo, las calderas de gas propano pueden seguir funcionando si se cumple lo especificado en el art. 8 de la Orden de 25 de mayo de 1993

de la Consejería de Economía y Hacienda sobre seguridad de las instalaciones de gas natural y la Orden de 5 de abril de 1994 que modifica la anterior, así como que para aquellas calderas que no están legalmente autorizadas, la transformación a gas natural precisa como requisito esencial la instalación de la chimenea reglamentaria (calderas atmosféricas).

En la queja que dio lugar al expediente **Q/548/97**, se manifestaba la negativa de la compañía suministradora a efectuar la acometida de gas en una vivienda sita en León, y ello pese a que el Servicio Territorial de Industria, Comercio y Turismo, en Resolución de fecha 3 de febrero de 1997, ordena a esa compañía que efectúe el suministro de gas natural a la vivienda de referencia.

Contra dicha Resolución, tal como informó la Delegación Territorial de León a esta Institución, se interpuso recurso ordinario por la compañía suministradora.

Tras las gestiones realizadas por esta Institución a fin de comprobar las medidas adoptadas por la Administración para el efectivo cumplimiento de la Resolución señalada, en caso de que no hubiera sido solicitada o acordada la suspensión de su ejecución, se comunicó por la Delegación Territorial de León que en visita efectuada por técnicos de la Sección de Industria y Energía, se había constatado la existencia de suministro de gas natural, dándose, en consecuencia, cumplimiento a la Resolución de referencia.

Gas butano

El expediente **Q/654/97** versa sobre una instalación de gas butano de una vivienda sita en Zamora que fue revisada el 2 de julio de 1996, detectándose defectos menores. Pese a dicha revisión, según se

indica por la persona firmante de la queja, se produjo un escape de monóxido de carbono, que produjo la intoxicación de ésta y su familia, hecho que fue comunicado al Servicio Territorial de Industria, Comercio y Turismo de Zamora.

Pues bien, por parte del citado Servicio Territorial, tal como informó a esta Institución, se solicitó a la empresa distribuidora de gas que, conforme a lo dispuesto en el art. 13 del Reglamento de Instalaciones de Gas en Locales destinados a Usos Domésticos, Colectivos o Comerciales, aprobado por Real Decreto 1853/1993, de 22 de octubre, se informara si había inspeccionado la instalación objeto de la queja antes de dejarla en disposición de servicio.

De este modo dicha empresa informó que, en la visita realizada, el usuario había manifestado que la instalación se había efectuado por un fontanero, que las botellas de butano fueron trasladadas desde la localidad de Coreses (Zamora) y que la salida de humos del calentador de agua fue modificada por el instalador de muebles de cocina, sin que se diera cuenta de todo ello a la citada empresa distribuidora, por lo que la misma no pudo efectuar la inspección en la instalación.

Teniendo en cuenta lo anterior, y conforme a la información facilitada a esta Institución por la Delegación Territorial de Zamora, pueden extraerse las siguientes conclusiones de las que no se deriva irregularidad alguna en la actuación de la Administración autonómica:

- Que el monóxido de carbono se produce por el mal funcionamiento de los aparatos, o por una deficiente evacuación de los productos de combustión, no por defectos mayores en la instalación.
- Que la empresa distribuidora efectuó una revisión de las instalaciones de gas, pero no de los aparatos.

- Que no se tiene conocimiento de quién fue el instalador, ya que la instalación se realizó sin solicitar autorización del Servicio Territorial de Industria, Comercio y Turismo, por lo que dicha instalación puede considerarse como clandestina.

- Que la salida de humos del calentador fue modificada por un instalador de cocinas, sin que dicha modificación fuera comunicada.

No obstante lo anterior, se estimó oportuno informar al reclamante que para legalizar la instalación, según el citado Servicio, sería preciso un nuevo contrato con una compañía distribuidora o suministradora en Zamora, debiéndose realizar una revisión por un instalador oficial o la empresa distribuidora, que incluya la comprobación de las instalaciones y de los aparatos.

INDUSTRIA

Este epígrafe debería recoger todas aquellas quejas referidas a industrias o instalaciones industriales que precisen de la preceptiva autorización por parte de la Administración autonómica. No obstante, gran parte de estas quejas aluden a los posibles daños al medio ambiente producidos por las mismas, por lo que han sido incluidas en el Área C (Medio Ambiente).

Sin embargo, pueden incluirse aquí las relativas a la problemática surgida en relación con los aparatos de elevación, cuya reglamentación establece las condiciones técnicas que, a efectos de seguridad, deben cumplir los mismos para proteger a las personas y cosas de los riesgos de accidentes que puedan producirse como consecuencia del funcionamiento y utilización de dichos aparatos.

En este sentido, cabe destacar el expediente **Q/317/97**, en el que se hace alusión a la paralización del ascensor de un edificio situado en León, como consecuencia de haber quedado atrapada la pierna de un niño entre el parámetro rasante y la cabina.

Asimismo, se alegaba por el reclamante que la empresa mantenedora ya había presentado en el Servicio Territorial de Industria, Comercio y Turismo la documentación pertinente para la revisión y autorización de la puesta en funcionamiento del referido ascensor, y que éste continuaba paralizado a la fecha de presentación de la queja, con el consiguiente perjuicio ocasionado a los vecinos del inmueble.

A raíz de la solicitud de información efectuada a la Delegación Territorial de León al objeto verificar el cumplimiento de los requisitos de seguridad exigidos en la normativa vigente para proceder a la puesta en funcionamiento del citado ascensor, dicho organismo comunicó a esta Institución que el Servicio Territorial de Industria, Comercio y Turismo había dictado Resolución por la que se autorizaba la puesta en servicio del aparato elevador de referencia, ya que, tal y como se afirma en el informe remitido a esta Institución, la instalación estaba en condiciones reglamentarias y por tanto apta para su puesta en servicio.

No obstante lo anterior, deben observarse por parte del propietario y empresa mantenedora las obligaciones recogidas en el Real Decreto 2291/1985 por el que se aprueba el Reglamento de aparatos de elevación y manutención e Instrucción Técnica Complementaria MIE AEM 1.

Asimismo, puede destacarse el expediente **Q/2969/96**, que versa sobre la falta de inscripción de una empresa de instalaciones eléctricas en el correspondiente registro. De la documentación obrante en esta Institución se observó un desacuerdo con los requisitos exigidos en la Orden de 28 de junio de 1996 a las empresas instaladoras y

mantenedoras o conservadoras de alta tensión para el desarrollo de su actividad; requisitos que fueron exigidos a la empresa de instalaciones eléctricas en cuestión por el Servicio Territorial de Industria, Comercio y Turismo para poder proceder a su inscripción.

Pues bien, el art. 2 del Decreto 11/1996, de 18 de enero, de la Junta de Castilla y León, establece la necesidad de que los instaladores y mantenedores o conservadores de instalaciones sometidos a reglamentos de seguridad estén inscritos como tales en el correspondiente registro.

Y de este modo, para que las empresas instaladoras y mantenedoras o conservadoras de alta tensión puedan desarrollar su actividad, es preciso que cuenten con unos medios humanos y materiales mínimos establecidos en el anexo de la Orden de 28 de junio de 1996, requisito éste necesario para la obtención del correspondiente Certificado de Empresas Autorizadas, lo que, según la información obrante en esta Institución, no se cumplió por la empresa solicitante de la inscripción, por lo que no se procedió, en consecuencia, a su inscripción.

En consecuencia, no se observó irregularidad alguna en la actuación de la Administración, lo que fue puesto en conocimiento del reclamante.

Y finalmente, y pese a la concurrencia de aspectos de carácter medioambiental, conviene incluir bajo este epígrafe el expediente **Q/2367/96**, en el que se alude al escape de amoníaco producido en una fábrica de helados sita en Valladolid.

A fin de determinar la situación de legalidad de la industria en cuestión, se efectuaron las oportunas gestiones con la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Valladolid. Del informe

emitido por el Servicio Territorial de Industria, Comercio y Turismo pudieron constatarse las siguientes circunstancias:

- Por dicho Servicio Territorial se efectuó visita de inspección, no estimándose necesario la adopción de medidas adicionales, al haberse instalado por parte de la referida industria un sistema de detección trabado a menos presión que las válvulas de seguridad de la planta, y así mismo un sistema de alarma para evitar los posibles escapes.

- La instalación se encuentra legalizada en el referido Servicio.

- La industria cumple las normas exigidas en materia de seguridad industrial, lo que ha acreditado mediante la presentación de todas las certificaciones, suscritas por técnico competente, exigibles a cada una de las instalaciones, según establece el Real Decreto 2135/1980, de 26 de septiembre, sobre Liberalización Industrial, y la Orden de 19 de diciembre de 1980 sobre Normas de Procedimiento y desarrollo del mismo.

Por otra parte, puestos en conocimiento del Excmo. Ayuntamiento de Valladolid los hechos objeto de la queja, se comunicó por dicho organismo que por Decreto de la Alcaldía se requirió al titular de la empresa a que efectuara, como medida correctora, una reconducción de las posibles emisiones de amoníaco a depósitos con agua, para, mediante disolución, evitar en lo sucesivo posibles fallos de las válvulas de seguridad, impidiendo de esta forma su emisión a la atmósfera. Y cumplida dicha medida, se requirió igualmente al referido titular a que presentara al Servicio Municipal de Medio Ambiente certificación técnica de la instalación con el resultado de su revisión.

Finalmente, dicho Ayuntamiento informó a esta Institución del cumplimiento de lo exigido en el citado Decreto, al haberse presentado

la documentación referida anteriormente y haberse realizado la mencionada medida correctora, tal y como se comprobó mediante la oportuna visita de inspección.

Adoptadas por la Administración las medidas necesarias para la solución del problema planteado, se procedió por tanto al archivo de la queja.

TURISMO

En el expediente **Q/448/97** la persona firmante de la queja hacía alusión a la denuncia presentada en relación con un hostel sito en la localidad de Boca de Huérgano (León), como consecuencia, entre otros hechos, de no ser facilitada la Hoja de Reclamaciones.

Solicitada la pertinente información a la Delegación Territorial de León a fin de determinar las actuaciones efectuadas al respecto, se remitió informe en el que se señala que el Servicio Territorial de Industria, Comercio y Turismo dictó providencia de archivo de la reclamación, al no advertir infracción en materia turística ni responsabilidades susceptibles de sanción.

Pues bien, las infracciones administrativas en materia de turismo, así como la regulación de la forma de actuación inspectora en dicha materia, se encuentran recogidas en la Ley 2/1987, de 6 de marzo, sobre Inspección y Régimen Sancionador en materia de Turismo de la Comunidad de Castilla y León.

En la citada Resolución de archivo se hace constar expresamente: "Practicadas las oportunas actuaciones previas en orden al esclarecimiento de los hechos denunciados [...] y observadas las alegaciones llevadas a efecto por el representante legal de la Empresa

Turística reclamada...". Ello evidencia que se ha dado cumplimiento a lo dispuesto en el art. 14 de la citada Ley 2/1987, al haberse practicado las diligencias previas que esa Administración consideró oportunas.

Practicadas dichas diligencias previas se decide el archivo de las actuaciones al no advertir infracción en materia turística.

En cualquier caso, es preciso destacar que el ejercicio de la potestad sancionadora no es preceptivo para la Administración, quien puede, por tanto, iniciar o no los correspondientes expedientes. La persecución de las infracciones depende, por tanto, de la discrecionalidad vinculada de la Administración sancionadora, quien puede ordenar el archivo de la denuncia mientras el procedimiento sea de su competencia.

No obstante, y pese a lo anteriormente expuesto, se ha de señalar que hechos como los relatados en la presente queja pueden redundar en un empobrecimiento del desarrollo y promoción del turismo en la Comunidad Autónoma de Castilla y León.

En relación con dicho desarrollo, es preciso destacar que mediante Acuerdo de 4 de agosto de 1994 se aprueba el Plan Regional para el Desarrollo Turístico de la Comunidad, el cual propone un conjunto de actuaciones para la mejora de la actividad turística de nuestra Comunidad Autónoma, coordinando esfuerzos públicos y privados en este sector.

Dicho Plan extenderá su vigencia durante seis años contados a partir del 1 de enero de 1995 y sus Programas pretenden conseguir el máximo aprovechamiento turístico. De ahí que el referido Plan oriente su acción dentro de las siguientes líneas fundamentales:

"- La necesidad de contribuir, a través del turismo, al desarrollo socioeconómico de Castilla y León.

- La conveniencia de impulsar el conjunto de atractivos turísticos, y

- La difusión de una imagen cierta de nuestra Comunidad Autónoma."

Pues bien, para el fomento del turismo se incluyen en el Plan diversas estrategias, entre las cuales se encuentra la Mejora de la Calidad del Producto, cuyos objetivos son los siguientes:

- Conseguir que la actividad sectorial sea más competitiva y mantener un nivel de precios adecuado a los servicios que se presten.

- Elevar el nivel de satisfacción de los turistas logrando así mayores cuotas de mercado.

- Identificar el término "calidad" con el turismo de Castilla y León.

Para la consecución de estos objetivos se fijan dentro de la referida estrategia tres programas de actuación, de los cuales es preciso destacar el de Excelencia Turística, entre cuyas actuaciones interesa la siguiente: "Mantener y garantizar el adecuado nivel de calidad de los productos y servicios turísticos mediante mecanismos de inspección turística".

Dicha inspección y control de calidad se encuentran igualmente recogidos dentro de las acciones del Programa de Promoción y Comercialización Turística, aprobado por Orden de 3 de junio de 1996 de la Consejería de Industria, Comercio y Turismo.

En este sentido, la competencia en materia de inspección de las empresas y profesionales turísticos corresponde a la Sección de Turismo del Servicio Territorial de Industria, Comercio y Turismo de la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León, a tenor de la Orden de 30 de noviembre de 1995, modificada por Orden de 3 de abril de 1997.

Por todo ello, no solamente resulta fundamental la protección de los intereses de los consumidores y usuarios que pueden verse afectados si no existe una eficaz labor de la Administración tendente a garantizar el adecuado nivel de calidad de los servicios turísticos, sino que además el control de dicha calidad debe llevarse a cabo para lograr la mejora de la calidad turística en nuestra Comunidad Autónoma, dentro de las actuaciones recogidas en el referido Plan Regional para el Desarrollo Turístico.

En virtud de lo expuesto, se efectuó sugerencia a la Delegación Territorial de León a fin de que, dentro del marco de actuaciones del citado Plan Regional para el Desarrollo Turístico de la Comunidad, se incrementaran las labores de inspección tendentes a mantener y garantizar el adecuado nivel de calidad de los servicios o establecimientos turísticos, y evitar que se produjeran resultados contrarios a los pretendidos en el Plan referido anteriormente.

Dicha sugerencia fue aceptada por la Administración.

ÁREA F

ÁREA F
AGRICULTURA, GANADERÍA, MONTES, CAZA Y
PESCA.

Expedientes Área	110
Expedientes remitidos a otros Defensores	12
Expedientes admitidos	65
Expedientes rechazados	33

En materia de agricultura, al igual que en años anteriores, un numeroso grupo de quejas es el constituido por los problemas que originan los procedimientos de concentración parcelaria.

También se han presentado varias quejas relativas al reparto de los 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 dejarse constancia de otras quejas relacionadas con la caza y la pesca, que constituyen una parte de las tramitadas dentro de esta área.

AGRICULTURA

Concentración Parcelaria

Disconformidad con los lotes de reemplazo

Al igual que en el ejercicio anterior, 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 de las que han resultado adjudicatarios.

Pueden darse aquí por reproducidas las consideraciones realizadas entonces 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 han presentado reclamaciones, no han sido reconocidas sus peticiones concretas.

A título de ejemplo pueden citarse los expedientes **Q/1/97, Q/650/97, Q/1090/97 y Q/1285/97**. 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

También es relativamente frecuente la formulación de quejas que tienen por objeto denunciar la falta de contestación de la Administración a los escritos presentados por los afectados.

En ocasiones, de la documentación remitida por los propios reclamantes se desprende que el pretendido silencio de la Administración no es tal, puesto que las observaciones y sugerencias, verbales o escritas, a las Bases Provisionales y Proyecto de Concentración no tienen el carácter de reclamación y se considerarán contestados mediante la publicación de las Bases Definitivas y del Acuerdo de Concentración Parcelaria, conforme se establece en el art. 48.2 de la Ley 14/90.

Sin embargo, 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.

Prueba de ello son los expedientes **Q/2990/96, Q/3177/96, Q/1223/97, Q/1224/97 y Q/1601/97**.

En el expediente **Q/1601/97** se denunciaba la falta de resolución expresa de los recursos presentados contra el Acuerdo de Concentración de la zona de Quintana-Luengos (Palencia).

Del informe facilitado por la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Palencia se deducían los siguientes hechos:

- El Acuerdo de Concentración Parcelaria de la zona de Quintana-Luengos (Palencia) fue aprobado por la Dirección General de Estructuras Agrarias con fecha 18 de mayo de 1995 y publicado en el BOP de 16 de junio.

- Contra el mismo recurrieron un total de doce propietarios, entre los que se hallaba el firmante de la queja.

- Los recursos presentados contra el Acuerdo de Concentración, según se hacía constar textualmente en el informe, *"una vez practicadas las pertinentes actuaciones técnicas que el procedimiento de concentración parcelaria exige, están siendo objeto de los preceptivos informes jurídicos que habrán de emitir los Servicios Centrales de la Dirección General de Estructuras Agrarias - art. 50.2 de la Ley de Concentración Parcelaria de Castilla y León- y la Asesoría Jurídica de la Consejería de Agricultura y Ganadería - art. 3º, 3. c) del Decreto 17/1996, de 1 de febrero, de Organización y Funcionamiento de los Servicios Jurídicos de la Comunidad de Castilla y León-, que servirán de fundamento a las resoluciones que oportunamente serán notificadas a los interesados.*

Lo cierto es que el art. 42 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, LRJAP-PAC dispone: "La Administración está obligada a dictar resolución expresa sobre cuantas solicitudes se formulen por los interesados".

El párrafo 2 del mismo artículo citado establece 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."

Teniendo en cuenta que la Ley 14/1990, de 28 de noviembre, de Concentración Parcelaria de Castilla y León, y los Decretos dictados por la Administración Autonómica en cumplimiento de lo dispuesto la Disposición Adicional Tercera de la Ley 30/92 (LRJ-PAC) no establecen plazo para la resolución de los recursos que se planteen contra los Acuerdos de Concentración Parcelaria ante el Consejero de Agricultura, habrá que estar al que con carácter general establece la Ley 30/92, es decir, el de tres meses como plazo máximo de resolución.

Era evidente que en este caso se había sobrepasado ampliamente el plazo aplicable para la resolución de los recursos presentados contra el Acuerdo de Concentración Parcelaria de la Zona, desde el mes de julio de 1995 hasta, al menos, diciembre de 1997 - fecha en que se remite el informe a esta Institución-.

Por otro lado, la demora en la resolución de los recursos no puede fundarse en la evacuación de unos informes jurídicos que, según se establece en los arts. 75.2 y 83 de la LRJPAC, deben emitirse dentro de un plazo determinado, que además debe consignarse en la comunicación cursada al órgano al que se solicita dicho informe.

Al tener el carácter de informe preceptivo, según se desprende del art. 50.3 de la Ley 14/1990, se puede interrumpir el plazo de los trámites sucesivos, pero para ello deberá dictarse el acto administrativo correspondiente.

Ahora bien, debemos tener en cuenta que, de conformidad con el apartado 1 del art. 58 de la LRJPAC ("Se notificarán a los interesados las resoluciones y actos administrativos que afecten a sus derechos e intereses"), todos los actos de trámite y los definitivos deben notificarse a los interesados a los que afecten.

Si se trata de actos que no pueden ser impugnados -actos de trámite- en la notificación a los interesados no deben consignarse los medios de impugnación contra ellos disponibles. Solamente esta mención habrá de incluirse cuando el acto notificado sea susceptible de impugnación (actos de trámite que determinan la imposibilidad de continuar un procedimiento o producen indefensión).

Lo cierto es que el acto en virtud del cual se hubiera decidido aplazar la resolución (que suponía esta Institución se había dictado) es un acto de trámite que simplemente deja para más adelante la decisión del asunto no resolviendo nada con carácter definitivo.

Por todo ello, esta Institución consideró procedente formular a la Consejería de Agricultura y Ganadería el siguiente *recordatorio de deberes legales*:

- Que en todo caso se proceda a notificar el acto de trámite a los interesados en el expediente.

- Que se proceda a la agilización de los trámites necesarios para la resolución de los recursos presentados contra el Acuerdo de Concentración Parcelaria de la zona.

A fecha de cierre de este informe no se había recibido contestación sobre el recordatorio formulado.

Valor paisajístico de una zona afectada por la concentración parcelaria y cuestiones de procedimiento.

En la queja **Q/684/96**, presentada por varios de los afectados en el procedimiento de concentración parcelaria de Cardenosa (Ávila), se hace especial hincapié en la improcedencia de realizar la concentración en esta zona en atención, por un lado, a la inexistencia de aprovechamientos agrícolas (dada la configuración orográfica del terreno) y, por otro, al valor paisajístico y medioambiental de la zona, así como a la inclusión en el perímetro de la misma de diversos bienes de interés cultural.

Además se alude a la inobservancia de requisitos procedimentales, ausencia de Estudio Técnico previo de la zona, falta de publicación de las Bases Provisionales y ausencia de resolución de los recursos presentados por los interesados contra las Bases Definitivas.

Una vez recibido el preceptivo informe de la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Ávila resultan acreditados los siguientes extremos:

- El procedimiento de concentración parcelaria de la zona de Cardenosa (Ávila) se había iniciado a petición de los interesados, la cual se realizó con fecha 28-6-75.

- El Informe Técnico Previo de la zona había sido elaborado con fecha 11-2-80, en el que se incluyen todos los aspectos técnicos de la zona.

- Los yacimientos arqueológicos existentes en el término de Cardenosa habían sido delimitados por el Servicio Territorial de Cultura, así como su valoración e incidencia en el patrimonio

arqueológico del Municipio, dándose pautas de actuación en el proceso de concentración parcelaria, normas de intervención preventiva y de ejecuciones de obras.

- Como se prevé en el art. 40.2 de la Ley 14/1990, de 28 de noviembre, de Concentración Parcelaria de Castilla y León, es en el Proyecto de concentración Parcelaria donde quedará determinado el Proyecto de Restauración del Medio Natural; hasta la fecha los trabajos de concentración parcelaria en la zona de Cardeñosa no habían alcanzado esta fase de realización.

- Por lo que se refiere a la publicación de las Bases Provisionales de la Concentración, habían sido expuestas mediante aviso inserto en el tablón de anuncios del Ayuntamiento, con un plazo de exposición hasta el 9-6-93.

- En cuanto a los recursos presentados contra las Bases Definitivas aprobadas por la Dirección General de Estructuras Agrarias con fecha 22-3-95, se encontraban en fase de resolución.

Los propietarios afectados insistían en la actual oposición de la mayoría a la realización de la concentración parcelaria, por lo cual fue necesario informarles de que ni la Ley 14/1990, de 28 de noviembre, de Concentración Parcelaria de Castilla y León, ni la legislación estatal anterior que rige con carácter supletorio esta materia, consagra un derecho de oposición de los propietarios de los terrenos al procedimiento.

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 tales extremos fijados con arreglo a criterios técnicos, independientemente de que los propietarios soliciten o no la iniciación del procedimiento. La lógica consecuencia

de esto es que las transformaciones en la titularidad dominical puedan imponerse a una mayoría de propietarios que se oponen a ella, si la Administración acuerda la iniciación del expediente de oficio. Por tanto es una razón de utilidad pública la que exige que, frente a ella, tienen que ceder los intereses privados de los propietarios.

Además la regulación de la concentración parcelaria está presidida por el principio de conservación de la nueva ordenación de la propiedad, cuya justificación se encuentra en la complejidad del proceso. Se trata de un principio impuesto por la propia naturaleza de la concentración en la que es preciso tutelar los intereses de todos los propietarios afectados y, en definitiva, las razones de utilidad pública presentes en dicha operación.

Por lo demás la tramitación de esta queja dio lugar a la formulación de dos resoluciones:

1.- La primera de ellas relacionada con la demora en la resolución de los recursos presentados contra las Bases Definitivas, una vez que se comprobó que las mismas fueron aprobadas por la Dirección General de Estructuras Agrarias con fecha 8-2-95 y publicadas en el BOP de 22-3-95 y, según el informe remitido a esta Institución por el Servicio Territorial de Agricultura y Ganadería de Ávila, "estando en fase de resolución de los recursos presentados".

De ello se desprendía que se había incumplido la obligación que toda Administración tiene de resolver en tiempo y forma los recursos, por lo cual, se formuló a la Consejería de Agricultura y Ganadería recordatorio del deber legal establecido en el art. 42 de la LRJAP-PAC y se recomendó la agilización de los trámites necesarios para la resolución de los recursos presentados contra las Bases Definitivas de Concentración Parcelaria de la zona de Cardeñosa (Ávila).

2.- La segunda de las resoluciones se dirigió a la Dirección General de Patrimonio y Promoción Cultural dependiente de la Consejería de Educación y Cultura, una vez que se tuvo conocimiento de que el término municipal de Cardeñosa es uno de los que cuenta con más rico patrimonio arqueológico de la provincia de Ávila. Sus yacimientos están inventariados y delimitados desde 1991 y corresponden a varias épocas que abarcan desde el principio de la Edad de Bronce hasta el final de la época medieval.

En el informe remitido por el Servicio Territorial de Cultura de la Delegación Territorial de Ávila se indicaba que "en el término municipal de Cardeñosa hay catalogados ocho yacimientos arqueológicos cuya importancia obliga a darles un tratamiento adecuado en la parcelación del municipio." En los trabajos realizados por el Arqueólogo Territorial sobre propuestas de actuaciones arqueológicas en los trabajos de concentración parcelaria en este término municipal se mencionaban otros ocho; de todos ellos, el único declarado como Bien de Interés Cultural era el denominado "Castro de las Cogotas".

Sin perjuicio de las pautas de intervención preventiva y de ejecuciones de obras ya dictadas para preservar el patrimonio arqueológico en el proceso de concentración parcelaria, entre las que se encontraban la declaración de zona comunal y la vigilancia y la apertura de caminos, se sugirió a la Dirección General de Patrimonio que diera traslado de los antecedentes necesarios a la Comisión Territorial de Patrimonio Cultural de Ávila, a fin de que estudiara la proposición de declarar Bien de Interés Cultural los yacimientos citados, todo ello al amparo del Decreto 273/1994 de 1 de diciembre.

Ambas resoluciones fueron aceptadas.

Inclusión de terreno clasificado como suelo urbano en el perímetro de la Concentración Parcelaria

En el expediente **Q/641/96** el reclamante manifestaba su disconformidad ante la inclusión de una superficie de terreno clasificado como suelo urbano en el perímetro de la zona afectada por el procedimiento de concentración parcelaria de la zona de Morales de Toro (Zamora).

Con el fin de comprobar la veracidad de tales afirmaciones se interesó del Ayuntamiento de Morales de Toro los siguientes datos:

- Si ese Ayuntamiento contaba con Proyecto de Delimitación Suelo Urbano y, en su caso, fecha de entrada en vigor de dicho instrumento de planeamiento urbanístico.

- Clasificación y calificación urbanística de la parcela citada de acuerdo al citado Proyecto de Delimitación.

En la respuesta enviada por el Ayuntamiento textualmente se indicaba que *"este Ayuntamiento cuenta actualmente con Proyecto de Delimitación de Suelo Urbano que fue aprobado por la Comisión Provincial de Urbanismo en sesión de 25 de marzo de 1983. La parcela número 530 del polígono nº 15 de los planos anteriores a la Concentración Parcelaria, en una parte de su superficie, es suelo urbano"*.

A la vista de dicho informe se consideró oportuno remitir a la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Zamora, con fecha 8 de enero de 1997, un escrito solicitando la remisión de un informe sobre la cuestión.

Tras el envío de un recordatorio de la solicitud inicial, se recibió la respuesta de la Delegación Territorial de Zamora el 10 de

abril de 1997, que únicamente contenía una copia de la certificación de acto presunto dictada por el Consejero de Agricultura y Ganadería a instancia del interesado.

No obstante, del examen de la documentación obrante en el expediente resultaban acreditados los siguientes extremos:

1º.- Que la parcela número 530 del polígono nº 15 de los planos anteriores a la Concentración Parcelaria, en una parte de su superficie, es suelo urbano", según constaba en el informe remitido a esta Institución por el Ayuntamiento de Morales de Toro (Zamora).

Respecto de esta primera cuestión era necesario tener en cuenta que las parcelas en virtud de su emplazamiento urbano en nada pueden beneficiarse de la Concentración Parcelaria, atendida la finalidad agraria que con ésta se persigue, por lo que la exclusión del terreno en cuestión de la concentración venía exigida por el art. 29 de la Ley 14/1990 de 28 de noviembre, de Concentración Parcelaria de Castilla y León (precepto que transcribe el contenido del art. 187 de Decreto 118/1973, de 12 de enero, que aprueba el Texto de la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario).

Dicha finalidad viene impuesta por el art. 1 de la Ley 14/1990 al declarar que el objeto de la Ley lo constituye "la concentración parcelaria y la estructuración del suelo rústico para promover la constitución de explotaciones económicamente viables en el marco del conjunto de acciones de ordenación del territorio", así como el art.1 de la LRDA "el suelo rústico deberá utilizarse en la forma que mejor corresponda a su naturaleza".

Como ha señalado el Tribunal Supremo el instituto de la concentración parcelaria obedece a la teleología, revelada por el art. 1 de la Ley de 12 de enero de 1973 de Reforma y Desarrollo Agrario, de

un mejor aprovechamiento del suelo rústico, por lo que ha de operar sobre fincas que tengan esta naturaleza, presupuesto en el cual entran en juego las facultades de sus arts. 187 y 202 para, respectivamente, excluir del correspondiente programa de actuación sectores o parcelas que no pueden beneficiarse de la concentración, por la importancia de las obras o mejoras incorporadas a la tierra, por la especial naturaleza o emplazamiento de esta o por cualquier otra circunstancia, o, por el contrario, incluir en dicha concentración las superficies de parcelas para la realización de las obras de interés común, preceptos que no pueden interpretarse en otro sentido que en el de no hacer objeto de aquélla algunos predios rústicos o utilizarse como medios necesarios o convenientes para que la concentración se efectúe, y nunca en el de que los que carezcan de dicha concepción se afecten de algún modo por el proyecto.

En consecuencia, la superficie que no tenga la consideración de suelo rústico no debe incluirse en el perímetro de la zona concentrable.

2º.- No obstante, también pudo constatarse que el interesado no había presentado en su día recurso contra las Bases Definitivas, debido a que, según exponía en el escrito de queja, era muy difícil apreciar si se había respetado como suelo urbano la superficie objeto de la reclamación, "pasando desapercibida en el momento de exposición de los planos y hasta que no se colocaron los mojones no descubrí que no se había respetado este suelo a no ser que se hubieran colocado por error".

Aunque la cuestión de fondo hacía referencia a la procedencia de excluir de las Bases de Concentración Parcelaria de la zona de Morales de Toro (Zamora) la porción de terreno calificada como suelo urbano, lo cierto es que el momento procedimental oportuno en que el interesado debió plantear esta cuestión era la fase de encuesta de las

Bases Provisionales y, posteriormente, el recurso contra las Bases Definitivas.

3º.- Por otro lado no cabe olvidar que, con carácter previo a la determinación de las Bases, la Administración debe llevar a cabo los trabajos e investigaciones necesarios encaminados a establecer aquéllas con carácter provisional y, por tanto, deberá excluir del perímetro de la zona a concentrar el terreno que tenga la consideración de suelo urbano.

El art. 18 de la Ley de Concentración Parcelaria de Castilla y León establece el contenido mínimo del Estudio Técnico Previo de la Zona que la Dirección General debe elaborar al inicio de las operaciones concentradoras, dentro del cual se recoge el "Planeamiento Urbanístico existente en la zona".

De este modo la Resolución de 7 de febrero de 1995 de la Dirección General de Estructuras Agrarias de la Consejería de Agricultura y Ganadería, por la que se dictan instrucciones en relación con los trabajos previos a la norma por la que se acuerda la concentración parcelaria y su seguimiento en fases posteriores, establece que el Estudio Técnico previo deberá dar respuesta expresa a cuestiones genéricas entre las que se encuentran las afecciones urbanísticas y subperímetros o sectores objeto de especial consideración.

Por su parte el art. 32 de la Ley 14/1990 dispone que, publicado el Decreto de Concentración, la Dirección General realizará los trabajos e investigaciones necesarios para determinar la situación jurídica de las parcelas comprendidas en el perímetro de la zona a concentrar.

En este caso no teníamos a la vista ni los trabajos ni investigaciones realizados para fijar las Bases, pues, como ya se dijo, la respuesta enviada por la Delegación Territorial de Zamora únicamente constaba de una copia de la certificación de actos presuntos pedida por el reclamante y, por otro lado, no desconocíamos la imposibilidad de revocar las Bases en aquel momento; pero lo que debía tenerse presente es que el objetivo último de la actuación de la Administración debe ser el de adecuar su actuación a lo previsto en el ordenamiento jurídico.

Finalmente el interesado nos comunicó que había decidido acudir a la vía judicial, no obstante, se estimó oportuno *recomendar* a la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Zamora que en el futuro se adoptasen las medidas oportunas para garantizar en los procedimientos de concentración parcelaria la exclusión de aquellos terrenos que en nada se benefician con ella.

Dicha recomendación fue aceptada en los siguientes términos:

"En contestación a lo solicitado en su oficio de 21 de mayo de 1997 le comunico que con esta misma fecha se envía fotocopia del escrito del Procurador del Común a la Dirección General de Estructuras Agrarias, al ser un tema de carácter general y que afecta a las nueve provincias de la Comunidad."

Error en los títulos de propiedad de las parcelas de reemplazo.

En el supuesto de la queja **Q/3008/96**, relacionada con el procedimiento de concentración parcelaria de la zona de Taranilla (León), el interesado ponía de manifiesto la existencia de un error

padecido por la Administración en los títulos de propiedad de las parcelas de que había resultado adjudicatario.

El reclamante exponía los hechos en la forma siguiente: *"Con fecha 4 de enero de 1985 se solicitó al Jefe Provincial del IRYDA de León extinguir el condominio que teníamos mis hermanos y yo al ser copropietarios en la concentración parcelaria de Taranilla (León).*

En fecha 11 de enero de 1985 se nos comunica que se modifica el Acuerdo de Concentración de Taranilla, en el sentido de que desaparezca el condominio formado por los hermanos, lo cual se aprueba por Resolución del Jefe Provincial.

A últimos de 1993 nos entregan los títulos de propiedad y no se ajustaban a lo acordado en la anterior Resolución. En fecha 12-11-93 se envió un escrito de reclamación para rectificar dos errores que se observaron: por un lado la calificación de las parcelas como bienes gananciales, siendo en realidad privativos, y por otro, la fusión de las parcelas números 234 y 235 en una sola contradiciendo lo acordado con anterioridad.

A ello se me contesta mediante escrito de fecha 24 de noviembre de 1993 lo siguiente:

1º.- Han sido iniciados los trámites para proceder a la modificación del carácter de los bienes que en el título figuran como gananciales, cuando la realidad jurídica es que son privativos.

2º.- Respecto a las fincas 234 y 235 del polígono 2, que actualmente figuran ambas englobadas en la 235, es muy difícil la modificación solicitada, estimando que no es necesaria puesto que sus intereses no se ven perjudicados, ya que la superficie adjudicada no

varía, considerando por tanto que un defecto formal que no disminuye el valor económico de las mismas.

Con posterioridad he recurrido al Ilmo. Sr. Director General de Estructuras Agrarias de Castilla y León para que se realice el desglose de las parcelas 234 y 235 del polígono 2, sin que haya obtenido respuesta hasta el momento".

El reclamante argumenta que *"se trata de un error de la Administración no imputable a mí y que económicamente resulto perjudicado para segregar estas parcelas, ya que pretendo transmitírsela a cada uno de mis dos hijos por separado".*

Con fecha 8 de enero se admite a trámite la queja y se solicita informe a la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en León.

En el informe remitido a esta Institución por este organismo expresamente se reconoce la veracidad de los hechos expuestos por el reclamante y así se indica que *"en general todo lo que el reclamante manifiesta es cierto, aunque existían razones más que suficientes para actuar como se actuó."*

Por lo que se desprendía de las consideraciones expuestas en dicho informe las razones se concretaban, por un lado, en las peculiaridades que presentaba la orografía del terreno de la zona concentrada y, por otro, en que la pretensión del reclamante era contraria a lo dispuesto en el art. 3 de la Ley 14/1990, de 28 de noviembre, de Concentración Parcelaria de Castilla y León.

Sin embargo, estimamos que tanto las características orográficas del terreno como los principios inspiradores consagrados en el art. 3 de la Ley citada debieron tenerse en cuenta y presidir la

operación concentradora desde su inicio, pero en modo alguno justificaban la realización de modificaciones en las parcelas *"al redactar las características de las fincas para proceder a la confección de los títulos de propiedad"*, con posterioridad por tanto al momento procedimental oportuno, que hubiera sido la redacción del Proyecto de Concentración Parcelaria.

Según lo dispuesto en el art. 40.1 de la Ley de Concentración Parcelaria (en la misma línea que el art. 197 del Decreto 118/1973, de 12 de enero, que aprueba el Texto de la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario), el Proyecto de Concentración constará de un plano que refleje la nueva distribución de la propiedad, de una relación de propietarios en la que, con referencia al plano, se indiquen las fincas que en un principio se asignan a cada uno, y de otra relación de servidumbres prediales que en su caso hayan de establecerse según las conveniencias de la nueva ordenación de la propiedad.

Una vez sometido el Proyecto a la fase de encuesta, la Dirección General acordará la nueva ordenación de la propiedad, introduciendo en el Proyecto sometido a encuesta las modificaciones que de la misma se deriven y determinando las fincas de reemplazo que han de quedar afectadas por los gravámenes y situaciones jurídicas que recaían sobre las parcelas de procedencia (art. 44 de la Ley 14/1990 y art. 200 LRDA).

El art. 57 de la Ley 14/1990 dispone que, firme el Acuerdo, la Dirección General extenderá y autorizará el Acta de Reorganización de la propiedad, donde se relacionarán y describirán las fincas resultantes de la concentración o fincas de reemplazo, con las circunstancias necesarias para la inscripción de las mismas en el Registro de la Propiedad.

Por otro lado, en el informe remitido por el Servicio Territorial de Agricultura y Ganadería de León se hacía alusión a que *"no existe constancia de que esta unión se hiciera a petición del interesado"*, cuando precisamente resultaba acreditado que era el propietario de los terrenos quien había solicitado reiteradamente la rectificación del error relativo a la discordancia de los títulos con los planos del Acuerdo.

Por todo ello, se recomendó a la Dirección General de Estructuras Agrarias desplegar una actividad revisora para la rectificación del Acta de Reorganización de la Propiedad de la zona y proceder a la modificación del defecto formal observado, de modo que las parcelas figuraran separadamente tal y como aparecían en los planos del Acuerdo de Concentración.

Con fecha 30 de abril de 1997, la Dirección General de Estructuras Agrarias nos comunica la aceptación de la recomendación en los términos siguientes:

"Del examen de la documentación obrante en el expediente, así como de las justificadas consideraciones expuestas en su escrito, se desprende la justa y necesaria modificación del Acta de Reorganización de la Propiedad de la zona de Concentración Parcelaria de Taranilla (León), por lo que a través del presente se le comunica la aceptación de la recomendación propuesta y la adopción inmediata de los trámites pertinentes para llevarla a efecto."

Discordancia entre los planos del Acuerdo de Concentración y su reflejo en la realidad.

En el expediente **Q/132/97** uno de los afectados por el procedimiento de concentración parcelaria de la zona de Almendra Valdeperdices y El Campillo (Zamora) se quejaba de las consecuencias

negativas que había supuesto para su finca el trazado de uno de los caminos nuevos que se apartaba de su diseño en los planos, de modo que invadía parte de su finca, disminuyendo su cabida.

Una vez admitida a trámite la queja y solicitado el preceptivo informe de la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Zamora, este organismo nos comunicó que por parte de personal del Servicio Territorial de Agricultura y Ganadería se habían realizado diversas mediciones en las cuales se había comprobado que el camino había invadido la finca en dos puntos y, en consecuencia, se procedía a corregir la situación.

Por tanto, se archivó la queja al haberse solucionado favorablemente la misma.

Modificación del Acuerdo de Concentración para recoger la existencia de una servidumbre de riego

En la reclamación registrada con la referencia **Q/451/97** el propietario de una finca excluida del procedimiento de concentración planteaba la falta de constancia en el Acuerdo de Concentración Parcelaria de una servidumbre de riego que beneficiaba a su parcela y que existía con anterioridad al inicio de las operaciones concentradoras.

En la respuesta enviada por la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en León a requerimiento de esta Institución, se señalaba que la parcela en cuestión había sido excluida de la Concentración Parcelaria de la Zona, pero, con anterioridad a dicho proceso, se regaba a través de una tubería enterrada que atravesaba otra parcela; aunque, efectivamente, no figuraba en los planos ni en el resto de documentación la existencia de dicha servidumbre.

Una vez que se constató su existencia, la Dirección General de Estructuras Agrarias procedió a la modificación de las Bases y del Acuerdo, a fin de que la servidumbre de riego pudiera ser reflejada en este último, con lo cual quedó solucionada la cuestión.

Expropiación forzosa de fincas afectadas por un procedimiento de concentración parcelaria en curso

En el expediente **Q/1217/97** se plantea un problema derivado de la confluencia de dos procedimientos administrativos sobre unos mismos terrenos: por un lado, el procedimiento de concentración parcelaria y, por otro, el de expropiación forzosa para la realización de las obras de construcción de una carretera. La cuestión se centraba en determinar quién fuera sujeto expropiado a efectos del derecho a percibir la indemnización correspondiente.

En las Bases Definitivas de Concentración parcelaria de la zona de San Miguel y Santiago del Arroyo (Valladolid), las parcelas figuraban aportadas a nombre del reclamante.

Posteriormente, la Dirección General de Estructuras Agrarias había acordado modificar las Bases Definitivas de la concentración para excluir las superficies afectadas por el procedimiento de expropiación motivado por el Proyecto de Construcción de la Variante de San Miguel del Arroyo, entre las que se hallaban las parcelas a las que se refería el reclamante.

El interesado había aportado al procedimiento de expropiación dos certificaciones expedidas por el Jefe del Área de Estructuras Agrarias de Valladolid donde se especificaban estos datos.

Para resolver el fondo de la cuestión había que acudir al art. 3 de la Ley de 16 de diciembre de 1954 de Expropiación Forzosa, según

el cual "las actuaciones del expediente expropiatorio se entenderán, en primer lugar, con el propietario de la cosa o titular del derecho objeto de la expropiación".

Según lo dispuesto concordantemente por los arts. 3.2 de la LEF, 6.1 y 19.3 del Reglamento de la Ley, de 26 de abril de 1957, la Administración expropiante, "salvo prueba en contrario", ha de considerar propietario "a quien con este carácter conste en registros públicos que produzcan presunción de titularidad, que sólo puede ser destruida judicialmente, o, en su defecto, a quien aparezca con tal carácter en registros fiscales, o, finalmente, al que lo sea pública y notoriamente".

Ante la ausencia de inscripción de la titularidad de la finca expropiada en registros públicos que produjeran presunción de la titularidad, esto es, en el Registro de la Propiedad, entraría en juego el registro fiscal en el que figuraba como titular de la finca una persona fallecida -el padre del interesado-; sin embargo el art. 3.2 de la LEF deja a salvo la prueba en contra de la presunción de titularidad que el propio precepto establece.

La cuestión por tanto se circunscribía a valorar si la certificación expedida por el Jefe del Servicio Territorial de Agricultura y Ganadería de Valladolid era admisible como prueba en contrario para desvirtuar la presunción legal establecida en los preceptos citados de la LEF.

En este punto se estimó que el promotor del expediente había acreditado suficientemente la titularidad de los terrenos mediante la aportación de un documento público como era la certificación aludida, la cual había sido aportada al expediente de expropiación forzosa tramitado por el Servicio Territorial de Fomento de esa Delegación.

La Administración expropiante, a pesar de que el documento fue presentado ante ella, incoó y tramitó el correspondiente expediente de justiprecio exclusivamente con los herederos del titular catastral, como si se tratara de una comunidad hereditaria.

Es cierto que para que se opere formalmente en el expediente expropiatorio la subrogación del adquirente de un bien o derecho en curso de expropiación, deberá ponerse en conocimiento de la Administración el hecho de la transmisión y el nombre y domicilio del nuevo titular, siendo tomadas únicamente en consideración las transmisiones judiciales, las intervivos que consten en documento público y las mortis causa respecto de los herederos o legatarios, conforme a lo dispuesto en el art. 7 REF.

Sin embargo el caso que ahora se examina no resultaba encuadrable en este artículo porque la subrogación no se producía durante la tramitación del procedimiento de expropiación forzosa, sino con anterioridad, como lo demuestra el hecho de que la finca fuera aportada al procedimiento de concentración parcelaria por el hijo y heredero del titular catastral y actual propietario del terreno.

Un documento privado no tiene eficacia para destruir la presunción de titularidad dominical que el propio precepto establece. Sin embargo existía una prueba documental como es la certificación del Servicio Territorial de Agricultura y Ganadería dependiente de esa misma Delegación Territorial, verdadera y suficientemente acreditativa del carácter de expropiado del reclamante, derivada de su carácter de documento público.

Según el art. 1216 del Código Civil "son documentos públicos los autorizados por un Notario o empleado público competente, con las solemnidades requeridas por la ley", precepto concordante con el art. 596 de la Ley de Enjuiciamiento Civil cuando incluye bajo la

denominación de documentos públicos y solemnes "los documentos expedidos por los funcionarios públicos que estén autorizados para ello en lo que se refieren al ejercicio de sus funciones".

El valor que debe darse a los mismos se recoge en el art. 1218 del Código Civil al disponer que "los documentos públicos hacen prueba, aún contra tercero, del hecho que motiva su otorgamiento y de la fecha de éste."

Por otro lado era necesario destacar que la declaración de las propiedades del reclamante se producían en el procedimiento de concentración parcelaria, después de realizada la partición hereditaria, ya en fase de investigación de la propiedad, como lo acreditaba el hecho de que en las Bases Provisionales figuraba exclusivamente como nudo propietario de las parcelas indicadas el interesado, sin que durante el plazo de encuesta de las Bases se hubiera formulado alegación alguna al respecto por los restantes copropietarios.

En las Bases Definitivas figuraba de nuevo la misma titularidad, sin que constara, durante el periodo que para entablar recursos contra las Bases Definitivas prescribe la ley, la interposición de recurso alguno impugnando su propiedad.

Por último, si el expediente se había tramitado con los herederos del titular registral y no con éste y, según el informe de la Delegación Territorial de Valladolid, "la razón es la puesta de manifiesto del fallecimiento del titular catastral y la existencia de una escritura de Partición de Herencia, en la cual se instituye herederos a los tres hijos del fallecido, así como a su viuda", no se comprendía por qué el expediente no se había entendido con cada uno de ellos por separado.

Por todo ello se consideró oportuno formular *recomendación* a la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Valladolid a fin de que valorara la posibilidad de efectuar los trámites del procedimiento expropiatorio con el reclamante a efectos de percibir la indemnización correspondiente.

A la fecha de cierre del presente informe no se había comunicado la aceptación de la recomendación efectuada.

Diferencia de cabida de las fincas incluidas en concentración.

En el escrito de queja registrado con la referencia **Q/1595/97** el interesado denunciaba la diferencia de cabida en la superficie de las fincas que había aportado al procedimiento de Concentración Parcelaria de la zona de Santo Domingo de Pirón (Segovia), derivada de su reflejo inexacto en el plano del Catastro.

El reclamante argumentaba que existía una irregularidad en el modo de proceder de la Administración Autonómica que había tomado como base los datos catastrales de las fincas.

Sin embargo fue informado que ello no constituía irregularidad; la medición realizada por técnicos de la Administración no puede ser corregida con fundamento en la única prueba que el interesado aportaba, una escritura pública de donación de la finca.

Los documentos públicos sólo hacen prueba frente a terceros del hecho que motiva su otorgamiento y de la fecha de éste, pero nunca de la veracidad de las declaraciones contenidas en ellos (art. 1218 del Código Civil). Por consiguiente, la declaración de los intervinientes en la citada escritura respecto de la extensión de la finca no podía, por su naturaleza, servir de apoyo para desvirtuar la extensión establecida por la Administración.

Dentro de los 30 días siguientes a la fecha en que las fincas de reemplazo son puestas a disposición de los participantes para que tomen posesión de ellas, los interesados pueden reclamar, acompañando dictamen pericial, sobre diferencias superiores al dos por ciento entre la cabida real de las nuevas fincas y la que conste en el título o en el expediente de concentración.

Si la reclamación fuera estimada la Dirección General de Estructuras Agrarias puede, según las circunstancias, rectificar el Acuerdo, compensar al reclamante con cargo a la masa común o, si esto último no fuera posible, indemnizarle en metálico, reintegrándole los honorarios satisfechos por el informe pericial.(art. 56 de la Ley 14/1990, de 28 de noviembre, de Concentración Parcelaria de Castilla y León).

Por estas razones la queja no fue admitida a trámite.

Transmisión de una explotación agraria familiar.

El presentador de la queja **Q/688/97** denunciaba lo que, a su juicio, suponía una actuación irregular de la Administración, al haberle denegado la autorización para dividir una explotación agraria con objeto de proceder a su enajenación por partes.

Al interesado se le hizo saber que el régimen de las tierras y de las explotaciones familiares adjudicadas o constituidas por el Instituto de Reforma y Desarrollo Agrario viene establecido en la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario, cuyo texto fue aprobado por Decreto 118/1973, de 12 de enero, y según el cual, para poder dividir dichas explotaciones, transmitir todo o parte de sus elementos o transmitir "inter vivos" la explotación será necesaria autorización del Instituto,

entendiéndose en la actualidad los órganos competentes de las Comunidades Autónomas que han asumido las funciones de aquél.

La Ley 19/1995, de 4 de julio, de Modernización de las Explotaciones Agrarias, modifica el art. 28 de la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario, de modo que no será necesaria autorización para transmitir *inter vivos* la explotación en su integridad una vez que hayan transcurrido ocho años, a contar desde la fecha del otorgamiento de la escritura pública de transmisión de su propiedad, siempre que se haya satisfecho la totalidad del precio que pudiera haber quedado aplazado.

En el caso que constituía el objeto de la reclamación no será necesaria la autorización a que se ha hecho referencia para enajenar la explotación, dado que se cumplían las condiciones exigidas por este precepto legal; sin embargo la transmisión debía realizarse de la explotación en su integridad, puesto que la parcela y la vivienda formaba un todo indivisible.

Por estos motivos la queja no fue admitida a trámite.

Autorización de cultivos agrícolas en terrenos forestales.

En el expediente **Q/1260/97** una asociación medioambiental lamentaba los perjuicios que, según su criterio, se derivaban de la regulación aplicable a las roturaciones de terrenos forestales.

Como ejemplo de ello aludían a la anómala tramitación de un expediente de autorización de cambio de cultivo concedida por la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Salamanca para la roturación de unos terrenos forestales comprendidos en el término municipal de Aldeanueva de Figueroa (Salamanca).

Tras el examen de la documentación aportada por los reclamantes y el informe remitido por la Administración, la cuestión de fondo quedaba limitada a determinar si el acuerdo dictado por esa Delegación Territorial, revocatorio del anterior en el que se concedía la autorización, se ajustaba al ordenamiento jurídico.

Para ello debía partirse de la calificación de la autorización concedida por el Delegado Territorial como un acto declarativo de derechos y de la regulación contenida en Decreto 292/91, de 10 de octubre, en el que se regula la roturación de terrenos forestales para su cultivo agrícola.

Conforme se establece en el mismo, el Delegado Territorial procedió a recabar los informes preceptivos del Servicio Territorial de Agricultura y Ganadería por un lado, y de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, por otro, los cuales mantenían criterios opuestos sobre la concesión de la autorización.

No obstante la autorización fue concedida y, aunque en el informe no se indicaba expresamente este extremo, al parecer se trataba de uno de los supuestos incluidos en el art. 4 del citado Decreto en los que la autorización debe ser denegada en todo caso - concretamente el recogido en el apartado c): "que el área basimétrica de los árboles contenidos en el terreno sea superior a un metro cuadrado por Ha"-, y, por tanto, la autorización de roturación debía haber sido denegada.

Posteriormente la Delegación modificó su criterio y revocó la autorización "al advertirse que en la autorización anterior no se había considerado el área basimétrica del arbolado en el terreno; de tal forma que fueron las 6 las Has. roturadas, algunas de ellas pobladas de matorral bajo."

El argumento que subyacía en la respuesta remitida por la Delegación Territorial era el de justificar la subsanación de un error sufrido respecto a la concurrencia de los requisitos necesarios para otorgar la autorización, revocándose la misma al advertir la existencia de una circunstancia que impedía la concesión de la autorización en la normativa aplicable.

Si bien el acuerdo revocado había podido infringir la norma que regula las autorizaciones de roturación, la conducta de la Administración no podía justificarse en base a la corrección de un mero error material, pues, en este caso, se había alterado el contenido de la voluntad administrativa.

Del informe remitido por la Delegación Territorial de Salamanca se deducía por tanto que la rectificación se había producido por la vía del art. 105 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

Pues bien, en el supuesto de que así fuera, el acuerdo del Delegado Territorial por el que se decidió volver sobre el acto administrativo anterior y dejar sin efecto la autorización concedida, constituiría la revocación de un acto declarativo de derechos dictada de plano, y prescindiendo en forma clara y total del procedimiento legalmente establecido para las revisiones de oficio, que es en este caso el de los arts. 102 y 103 de la LRJAP-PAC. No puede aceptarse la aplicabilidad del art. 105 de la citada Ley cuando el acto a corregir es declarativo de derechos y el sentido de la corrección es, pura y simplemente, desposeer al administrado del derecho que el acto le concedía.

Si la autorización fue concedida al interesado por error, la vía para corregir éstos cuando tal corrección sacrifica o altera derechos de

los administrados es la revisión de oficio, regulada en el Capítulo I del Título VII de la Ley, con la garantía del dictamen previo, y favorable a la revisión, del Consejo de Estado.

Pero en ningún caso puede justificarse como corrección de un error lo que es una verdadera y propia ablación de un derecho subjetivo formalmente reconocido y que ya había ingresado en el patrimonio del administrado.

La facultad que a la Administración atribuye el referido precepto de rectificar los errores materiales o de hecho y los aritméticos, sin limitación temporal, ha sido cuidadosamente matizada por una abundante doctrina jurisprudencial relativa al art. 111 de la Ley de Procedimiento Administrativo, precepto que se corresponde con el actual art. 105 de la LRJAP-PAC. La aludida doctrina jurisprudencial ciñe el ejercicio de dicha facultad a los supuestos en que el propio acto administrativo revela una equivocación evidente de índole material, en cuyo caso "cabe la eliminación del error, siempre que el acto, una vez rectificado, siga subsistiendo con idéntico contenido dispositivo, sustantivo y resolutorio" (STS 1 febrero 1991), pero no puede la Administración, so pretexto de su potestad rectificadora, encubrir una auténtica potestad revocadora eludiendo los trámites formales de nulidad o anulabilidad previstos en la propia Ley. En el mismo sentido, la Sentencia de 3 marzo 1992 señala que "la rectificación de errores materiales no puede afectar al contenido fundamental del acto, sino tan sólo a aspectos accidentales del mismo" (no olvidemos que, en el presente caso, la supuesta rectificación encubriría la revocación de una autorización).

Por lo expuesto, con fecha 13 de noviembre de 1997, se consideró conveniente efectuar recordatorio de los preceptos legales citados a la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en

Salamanca, a la vez que se efectuó recomendación de que se verificara que en el expediente mencionado se habían seguido los trámites oportunos del procedimiento de revisión de oficio regulado en la LRJAP-PAC.

A la fecha de cierre de este informe no se había recibido respuesta de la Administración sobre la recomendación efectuada.

Reconocimiento de la condición de agricultor a título principal.

En el expediente **Q/1505/97** el interesado manifestaba su desacuerdo con la denegación, por parte del Servicio Territorial de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio de Zamora, de su solicitud de 2ª Prima de Mantenimiento y Prima Compensatoria correspondientes al expediente de Ayudas para el Fomento de las Inversiones Forestales en Explotaciones Agrarias, que había solicitado como Agricultor a Título Principal para el ejercicio 1996.

Según el promovente, la ayuda le ha sido denegada "por no estar afiliado a la Seguridad Social Agraria", por lo cual el Servicio Territorial citado no le reconocía la condición de Agricultor a Título Principal, pese a haber acreditado esta cualidad "mediante la presentación de fotocopias de la Declaración del I.R.P.F. y de los recibos de las primas abonadas como empresario agropecuario de los años 87-89 y la declaración de salarios del 93."

La condición de agricultor a título principal sí influye en el importe de la Prima Compensatoria que, de no ser agricultor a título principal es de dieciséis mil seiscientas pesetas por hectárea y de veinticinco mil setecientas pesetas por hectárea en el caso de serlo.

Puesto que la problemática planteada gira en torno al concepto de "agricultor a título principal" su examen exige, como cuestión

previa, conocer cuáles sean las normas de aplicación al mismo. Para ello es preciso hacer referencia a los siguientes preceptos jurídicos:

- El art. 8.6 del Real Decreto 378/1993, de 12 de marzo, por el que se establece un régimen de ayudas para fomentar inversiones forestales en explotaciones agrarias y acciones de desarrollo y aprovechamiento de los bosques en las zonas rurales, según el cual "a efectos de lo previsto en este Real Decreto se considera agricultor a título principal al que reúna las condiciones indicadas en el art. 2 del Real Decreto 1887/1991, de 30 de diciembre, sobre mejora de las estructuras agrarias".

- El art. 7 de la Orden de 26 de octubre de 1995, de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, por la que se establecen normas para la gestión y tramitación de las ayudas destinadas a fomentar las inversiones forestales en explotaciones agrarias, y que es la Orden en base a la cual el reclamante había solicitado las primas, en cuyo párrafo 4º se exige la "acreditación, en su caso, de ser agricultor a título principal, según lo establecido en el RD 1887/1991, de 30 de diciembre."

- El art. 2, apartado 5 del Real Decreto 1887/1991, de 30 de diciembre, define la condición de agricultor a título principal como "todo titular de una explotación agraria que ejerza su actividad principal en el sector agrario y que reúna, en su caso, los siguientes requisitos:

- a) Si es persona física, que la parte de la renta procedente de la explotación sea igual o superior al 50 por 100 de la renta total del titular de la explotación y que el tiempo de trabajo dedicado a actividades no relacionadas con la explotación, sea inferior a la mitad del tiempo de trabajo total del titular de la explotación. No podrán reunir esta condición quienes realicen una actividad remunerada por

cuenta propia o ajena que supere en cómputo anual 960 horas de trabajo desarrolladas en actividades ajenas a la actividad agraria."

Una vez remitido el informe solicitado por el Servicio Territorial de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio de Zamora se comprueba que al reclamante no le había sido denegada la solicitud de ayuda para el fomento de las inversiones forestales en explotaciones agrarias, dado que la condición de agricultor a título principal no es condición *sine qua non* para la denegación de dichas primas.

Conforme a la documentación presentada por el interesado para la solicitud de las primas de referencia, resultaba acreditada que la parte de la renta procedente de la explotación era igual o superior al 50% de la renta total del titular de la explotación, pero no obraba en poder de este Servicio documento alguno que acreditara que el tiempo de trabajo dedicado a actividades no relacionadas con la explotación agrícola era inferior a la mitad del tiempo de trabajo total del titular de la explotación, razón por la cual no se le reconocía la condición de agricultor a título principal.

Por tanto, la no afiliación a la Seguridad Social no era el motivo por el que no se le reconocía la cualidad de agricultor a título principal, como afirmaba el reclamante en su escrito de presentación de la queja, sino el no haber acreditado el cumplimiento de la dedicación de más del 50% de su trabajo a la actividad agrícola.

Por otro lado, se informó al interesado que el Decreto 2123/1971, de 23 de julio, que aprueba el Texto Refundido de las Leyes 38/1966, de 31 de mayo, y 41/1970, de 22 de diciembre, por las que se establece y regula el Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social dispone la inclusión en dicho Régimen de "todos los trabajadores españoles, cualquiera que sea su sexo y estado civil, que

en forma habitual y como medio fundamental de vida realicen labores agrarias..."

La obligación de cotizar a dicho Régimen Especial nace desde el momento en que el trabajador reúna las condiciones que determinan su inclusión en el campo de aplicación de la Ley.

En consecuencia, la forma lógica de justificar la dedicación a las tareas agrarias en el modo que establecen las normas citadas será la certificación del alta en el Régimen Especial Agrario, a lo que, por otro lado, le obliga la legislación vigente.

En consecuencia, una vez constatada la regularidad de la actuación administrativa, se procedió al archivo del expediente con fecha 23 de diciembre de 1997.

Expropiación Forzosa. Retraso en el abono del justiprecio.

En el expediente **Q/396/97** los propietarios de las fincas afectadas por el procedimiento de expropiación forzosa para la construcción del embalse de Villagatón (León) lamentaban la falta de pago de las indemnizaciones acordadas en el mismo, a las que habían prestado su conformidad en el año 1989.

Con fecha 22 de abril de 1997 se admitió a trámite la queja y se solicitó informe a la Administración expropiante, el Ayuntamiento de Villagatón-Brañuelas (León).

De la respuesta recibida podía concluirse que, efectivamente, ese Ayuntamiento no había efectuado el pago del justiprecio a los propietarios afectados, justificando su postura en razones de disponibilidad económica, pues en el mismo literalmente se indicaba que *"...aunque esta Administración tiene el compromiso de poner*

totalmente los terrenos afectados por las obras de la presa [...] la realidad es que en la actualidad no tenemos posibilidad económica alguna para afrontar tales pagos."

Sin embargo, entendemos que no es suficiente para justificar la falta de pago de las indemnizaciones el aducir la carencia de medios de ese Ayuntamiento, pues el derecho al cobro atribuido al titular de los bienes es algo incuestionable en la normativa que regula el instituto de la expropiación forzosa, el cual no puede quedar a merced de las dificultades de tesorería del organismo expropiante.

El art. 33 de la Constitución Española después de reconocer el derecho a la propiedad privada y señalar su función social como delimitadora de su contenido, dispone, en su párrafo 3º, que "nadie podrá ser privado de sus bienes y derechos sino por causa justificada de utilidad pública o interés social, mediante la correspondiente indemnización y de conformidad con lo dispuesto en las leyes."

Son, por tanto, tres las garantías de la propiedad privada frente al poder expropiatorio de los Poderes Públicos: 1) un fin de utilidad pública o interés social, o *causa expropriandi*; 2) el derecho del expropiado a la correspondiente indemnización; y 3) la realización de la expropiación forzosa de conformidad con lo establecido en las leyes.

La garantía constitucional de la "correspondiente indemnización" concede el derecho a percibir la contraprestación que corresponda al valor real de los bienes y derechos expropiados, cualquiera que sea éste, pues lo que garantiza la Constitución es el razonable equilibrio entre el daño expropiatorio y su reparación.

La expropiación forzosa impone al propietario o titular de los bienes su cesión en favor de la Administración o de la entidad expropiante, pero a su vez, como contraprestación, le confiere el

derecho al percibo de la cantidad en que se haya justipreciado aquellos bienes.

En la sustitución patrimonial que la expropiación forzosa entraña, so pena de alterar el principio de justicia que ha de presidirla, no debe quedar menoscabada económicamente la persona a quien por público interés se impone la expropiación, siendo desarrollados tales principios constitucionales en la Ley de 16 de diciembre de 1954, de Expropiación Forzosa (LEF) y el Reglamento dictado para su ejecución, aprobado por D. de 26 de abril de 1957.

En este sentido, el art. 48 de la Ley citada señala que "una vez determinado el justo precio, se procederá al pago de la cantidad que resultare en el plazo máximo de seis meses".

La indemnización al expropiado puede configurarse como requisito previo a la expropiación, cuya falta de cumplimiento impide la ocupación de los bienes y derechos objeto de la expropiación, o como consecuencia y efecto de ésta, que concede al expropiado el derecho a ser resarcido del bien expropiado, después de que dicha ocupación se haya consumado. Pero, en cualquier caso, existe un derecho al cobro de la indemnización por parte del sujeto expropiado correlativo a la obligación del pago a cargo del expropiante.

En este supuesto concreto no se podía determinar si se había realizado la expropiación por el procedimiento de urgencia, pero dicha naturaleza parecía deducirse de la tramitación del expediente, ya que, de haberse seguido el procedimiento ordinario, el pago del justiprecio se hubiera satisfecho con carácter previo a la ocupación.

Para el caso de las expropiaciones forzosas por razones de urgencia, el art. 52 de la LEF, en redacción dada por la Ley 11/1996, de Medidas de Disciplina Presupuestaria, impone la necesidad de que

en el expediente figure la oportuna retención del crédito, con cargo al ejercicio en que se prevea la conclusión del expediente expropiatorio y la realización efectiva del pago por el importe a que ascendería el justiprecio.

Por otra parte, el art. 195 de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, Reguladora de las Haciendas Locales, establece:

1. La función interventora tendrá por objeto fiscalizar todos los actos de las Entidades Autónomas Locales y de sus Organismos Autónomos que den lugar al reconocimiento y liquidación de derechos y obligaciones o gastos de contenido económico, los ingresos y gastos que de aquellos se deriven, y la recaudación, inversión y aplicación, en general, de los caudales públicos administrados, con el fin de que la gestión se ajuste a las disposiciones aplicables en cada caso.

2. El ejercicio de la citada función comprenderá: a) La intervención crítica o previa de todo acto, documento o expediente susceptible de producir derechos u obligaciones de contenido económico o movimiento de fondos y valores..."

De dichos preceptos se deducía la obligación del Ayuntamiento expropiante de habilitar una partida presupuestaria para hacer frente a la obligación de indemnizar la expropiación de terrenos.

También es de capital importancia, en lo que se refiere a la demora en el cumplimiento de la obligación del pago del justiprecio, el art. 57 de la LEF donde se establece que la cantidad que se fije definitivamente como justo precio devengará el interés legal correspondiente a favor del expropiado, hasta que se proceda a su pago y desde el momento en que hayan transcurrido los seis meses a que se refiere el art. 48.

Igualmente había que tener en cuenta el art. 58 de la LEF, según el cual "si transcurrieran dos años sin que el pago de la cantidad fijada como justo precio se haga efectivo o se consigne, habrá de procederse a evaluar de nuevo las cosas o derechos objeto de expropiación, con arreglo a los preceptos contenidos en el Capítulo III del presente Título.

Por tanto la legislación reconoce el derecho del expropiado a que, transcurrido el periodo previsto en este precepto sin que se haga efectivo el justiprecio, se practique nueva tasación, derecho por supuesto, renunciable por el expropiado, ya que el transcurso de ese plazo da opción al interesado o para pedir la retasación o para cobrar el precio ya fijado con los correspondientes intereses de demora.

En virtud de lo expuesto y del principio de indemnidad recogido en el art. 33 de la Constitución Española, esta Institución acordó formular *recomendación* al Ayuntamiento de Villagatón-Brañuelas (León) para que la fase de pago de los expedientes de expropiación forzosa se tramitaran con la mayor celeridad a fin de dar cumplimiento a los preceptos legales citados y garantizar los derechos de los propietarios cuyos bienes se hallan sujetos a expropiación.

La recomendación fue aceptada, sin embargo los interesados se han dirigido a esta Institución para comunicar que, a la fecha de cierre de este informe, no habían obtenido satisfacción económica.

GANADERÍA

Pastos sujetos a ordenación común. Funcionamiento irregular de la Comisión Mixta de Pastos.

En el expediente **Q/2990/96** el interesado denunciaba la existencia de posibles irregularidades en el funcionamiento de la Comisión Mixta de Pastos de Valdevacas y El Guijar (Segovia). Según el escrito de queja *"el Presidente de la misma no convoca las reuniones preceptivas para analizar la situación del cobro de los pastos, ni tiene en cuenta las peticiones de los demás miembros de la Comisión, además de que se niega a clarificar el estado de las cuentas, llegando a desaparecer la cuenta bancaria mancomunada para el manejo de los fondos de la Comisión."*

Respecto del funcionamiento de la Comisión mixta como órgano colegiado es de aplicación lo dispuesto en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

En este sentido el art. 23 de la Ley 30 establece en su apartado b) como función del presidente "acordar la convocatoria de las sesiones ordinarias y extraordinarias y la fijación del orden del día, teniendo en cuenta, en su caso, las peticiones de los demás miembros formuladas con la suficiente antelación".

En la adopción de acuerdos deberá estarse a lo estipulado en la Ley 30/1992, al tratarse de un órgano colegiado, en su art. 26: "Para la válida constitución del órgano a efectos de la celebración de sesiones, deliberaciones y toma de acuerdos, se requerirá la presencia del Presidente, Secretario o en su caso de quienes le sustituyan y de la mitad al menos de sus miembros".

Los acuerdos serán adoptados por mayoría de votos.

En el art. 24 de la Ley citada, respecto de los miembros del órgano colegiado (Comisión Mixta de Pastos) queda establecido lo siguiente:

Corresponde a los miembros de la Comisión Mixta:

a) Recibir con una antelación mínima de 48 horas la convocatoria conteniendo el orden del día de las reuniones. La información sobre los temas que figuren en el orden del día estará a disposición de los miembros en igual plazo.

b) Participar en los debates de las sesiones.

c) Ejercer su derecho al voto y formular su voto particular, así como expresar el sentido de su voto y los motivos que lo justifican.

d) Formular ruegos y preguntas.

e) Obtener la información precisa para cumplir las funciones asignadas.

Con fecha 28 de febrero de 1997 se solicitó informe de la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Segovia. Una vez recibido se estima conveniente solicitar la ampliación de algunos aspectos del mismo.

Una vez recibido este último informe con fecha 20 de mayo de 1997, quedaron acreditados los siguientes hechos:

- Con fecha 26 de octubre de 1994 se presenta en el Servicio Territorial de Agricultura y Ganadería de Segovia escrito de los Vocales de la Comisión Mixta de Pastos de Valdevacas y El Guijar en el que denuncian la existencia de irregularidades en el funcionamiento de la citada Comisión.

- Tras los trámites oportunos, el Servicio Territorial de Agricultura y Ganadería resuelve, el 31 de mayo de 1995, recordar al Presidente de la Comisión las normas de funcionamiento de la misma

como órgano colegiado e instar a la Comisión a la renovación de los cargos vacantes.

- Por el Servicio Territorial de Agricultura y Ganadería de Segovia se deniega la aprobación de las Propuestas de Tasación años 95/96 y 96/97 formuladas por una Comisión Mixta que no se ajusta a lo establecido en el Decreto 120/1988, de 16 de junio, por lo que se reitera la necesidad de proceder a la renovación de sus cargos.

- A la fecha de emisión del informe, 20-5-97, todavía no se ha notificado al Servicio Territorial de Agricultura y Ganadería de Segovia la renovación de cargos de la Comisión Mixta de Pastos de Valdevacas y El Guijar, como tampoco se ha remitido la documentación relativa al proceso de elección.

- Por Resolución del Servicio Territorial de Agricultura y Ganadería de Segovia de fecha 31 de mayo de 1995 y a la vista del informe emitido por la Junta Provincial de Fomento Pecuario en su reunión de 17 de mayo de 1995, se estimó insuficiente la documentación aportada para iniciar un procedimiento sancionador contra su Presidente, sin que con posterioridad se haya estimado oportuno reconsiderar la posibilidad de iniciar expediente sancionador alguno.

En relación con todo lo expuesto es evidente que la mencionada Comisión Mixta de Pastos, a pesar de los escritos que ha dirigido el Servicio Territorial de Agricultura y Ganadería a su Presidente, funcionaba sin adecuarse en su composición a lo establecido en el art. 3 del Decreto 120/1988, de 16 de junio, de la Junta de Castilla y León, por el que se actualiza la normativa de los Aprovechamiento de Pastos, Hierbas y Rastrojeras sometidos a Ordenación Común en el ámbito de la Comunidad Autónoma.

Por su parte, el art. 6 de la norma citada atribuye a los Servicios Territoriales de Agricultura y Ganadería competencia para resolver en primera instancia cuantas cuestiones se planteen en relación con los aprovechamientos de pastos, hierbas y rastrojeras sometidos a ordenación, previa petición de los informes que estimen oportunos a la Junta Provincial de Fomento Pecuario.

En consecuencia, con fecha 16 de junio de 1997 se estimó oportuno dirigir *recomendación* formal a la Delegación Territorial de la junta de Castilla y León en Segovia para que por parte del Servicio Territorial de Agricultura y Gandería se adoptaran las medidas oportunas para garantizar la adecuación de la Comisión Mixta de Pastos de Valdevacas y El Guijar (Segovia) a la normativa vigente en cuanto a su composición y funcionamiento.

Con fecha 2 de julio de 1997 se recibió la respuesta de la Delegación territorial en la que se comunicaba la aceptación de la recomendación realizada.

Vías Pecuarias

Destrucción de vías pecuarias

En el expediente **Q/117/97** un vecino de la localidad de Peñafiel (Valladolid) acudió a esta Institución para denunciar la posible destrucción de las Vías Pecuarias existentes en el término municipal citado.

Una vez admitida a trámite la queja se solicitó informe a la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Valladolid, el cual se recibió con fecha 28 de mayo de 1997.

En el mismo se indica que el Servicio Territorial de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio de Valladolid *"no tiene constancia de que en la actualidad, o en un pasado reciente, se estén efectuando actuaciones que supongan esa destrucción."*

Sin embargo, en dicho informe se manifiesta que *"no se han practicado deslindes ni amojonamientos de las Vías Pecuarias Clasificadas"*.

El régimen jurídico de las vías pecuarias viene establecido por la Ley 3/1995, de 23 de marzo, de Vías Pecuarias, promulgada por el Estado en el ejercicio de las competencias exclusivas que le corresponden en aplicación del art. 149.1.23 de la Constitución Española.

La nueva regulación de las Vías Pecuarias efectuada por la dicha Ley, desde el punto de vista autonómico, cobra una importancia capital, pues la titularidad de las vías públicas recae sobre las Comunidades Autónomas, pasando a integrar su dominio público.

A las mismas les compete, según lo establecido en el art. 3 de la Ley 2/1995:

- Regular su uso, para tránsito ganadero o para otros usos complementarios.
- Defender la integridad de tal patrimonio y asegurar su conservación.
- Garantizar el uso público de las mismas.

Tales competencias comportan también el ejercicio por parte de las Comunidades Autónomas de potestades como las de investigación,

clasificación, deslinde, amojonamiento, desafectación y sancionadora en relación con aquellas vías pecuarias.

De acuerdo con lo establecido por la citada Ley, una vez que la vía ha sido clasificada debe procederse al deslinde, que es el acto por el que se definen los límites de las vías pecuarias de conformidad con lo establecido en el acto de la clasificación.

De acuerdo con lo dispuesto en el art. 8 de la Ley 3/1995, el expediente de deslinde incluirá necesariamente la relación de ocupaciones, intrusiones y colindancias.

A nuestro juicio, la ausencia de trabajos de deslinde y amojonamiento ponían de manifiesto una indeterminación en la situación territorial de las vías pecuarias, que condiciona la posibilidad de una defensa eficaz de este patrimonio, especialmente en el caso de ocupaciones ilegales.

Solamente a través del deslinde queda fijada la situación, anchura, lados concretos y perímetro exacto de la vía pecuaria, y solamente cuando estos presupuestos de hecho han quedado determinados de manera firme puede conocerse cuál es el alcance real de la invasión que se estima cometida y cuál es el límite que deben respetar las medidas recuperatorias y sancionadoras correspondientes.

Antes de realizarse el deslinde existe una situación indefinida, de modo que mal puede llegarse a la conclusión de que no se han producido ocupaciones en las mismas, puesto que geográficamente las vías pecuarias no se hallan determinadas.

La competencia para tramitar este tipo de expediente corresponde la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, en virtud de lo dispuesto en el art. 27.1.6º de la Ley

Orgánica 4/1983, de 25 de febrero, del Estatuto de Autonomía de Castilla y León, y de conformidad con lo previsto en el R.D. 1504/1984, de 8 de febrero, de traspaso de funciones y servicios del Estado a la Comunidad de Castilla y León, en materia de conservación de la naturaleza, y según lo preceptuado en el Capítulo II del Título I de la Ley 3/1995, de 23 de marzo, de Vías Pecuarias y el Decreto 225/1995, de 2 de noviembre, sobre estructura orgánica de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio.

Según el art. 2 de la Orden de 11 de abril de 1996 de las Consejerías de Presidencia y Administración Territorial y de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, corresponde al Servicio Territorial de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio la gestión y ejecución de las competencias de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio en su ámbito provincial.

Teniendo en cuenta el deber de conservación y defensa que corresponde a las Comunidades Autónomas respecto de las vías pecuarias, se estimó oportuno recomendar, con fecha 6 de junio de 1997, a la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Valladolid que se estudiara la conveniencia de proponer a la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio la autorización del expediente de deslinde de los terrenos de las Vías Pecuarias existentes en el término municipal de Peñafiel (Valladolid).

Con fecha 16 de julio de 1997 la Delegación Territorial contestó aceptando ala recomendación y dio traslado de la misma a la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio.

Con objeto de completar el seguimiento del expediente se solicitó de la Consejería información sobre las actuaciones posteriores realizadas en cuanto a la autorización del expediente de deslinde.

La respuesta a esta petición se recibió en términos que evidenciaron que no se había comprendido el contenido de la recomendación por la Consejería, pues literalmente se nos comunica que "lo solicitado por esa Institución, proponiendo el deslinde de las existentes en el término de Peñafiel, supone un trastorno para el citado Servicio por cuanto distorsiona el Programa de defensa de este patrimonio en la provincia".

Todo ello motivó el envío de un nuevo escrito de esta Institución en el cual se hacía hincapié en que en ningún momento se había pretendido distorsionar ni causar trastornos en la actividad del Servicio Territorial de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio de Valladolid, que, según nuestro parecer, tampoco había visto alteradas sus funciones cuando fue precisamente este Servicio el que valoró y decidió dar traslado a la Consejería de la recomendación. Tampoco deseaba esta Institución inmiscuirse en los criterios que se sigan para dar prioridad a unas actuaciones frente a otras dentro del Programa de actuaciones de defensa de este patrimonio en la provincia; lo que sí reiteramos es la necesidad de ejercer las potestades que la Administración ostenta en esta materia, entre las que se encuentran el deslinde y amojonamiento de estas vías.

Otro expediente en el que se planteaba la destrucción de una vía pecuaria fue el tramitado con la referencia **Q/482/97**.

Según el reclamante, la cañada que pasa por la Ronda de San Francisco Nuestra Señora del Duero, carretera de Gómara, Soto Ocadir hasta Baniel, en el término municipal de Almazán (Soria) había desaparecido en algunos tramos al haber sido invadida por los propietarios de los terrenos colindantes.

En el informe procedente de la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Soria, se indica que la citada vía pecuaria está clasificada como cordel.

En el momento de la transferencia existían en la margen izquierda del citado cordel y sobre la orilla del río Duero, pequeños huertos y algún cercado y, en su margen derecha, en algunos tramos, invasión de las parcelas de cultivo.

La situación descrita se mantenía en el momento de remitirnos la respuesta, por lo que, en base a ello, la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio de la Junta de Castilla y León había dictado la Orden de 9 de abril de 1997, por la que se acordó iniciar el deslinde de los terrenos de la vía pecuria que constituía el objeto de la queja, con lo cual se archivó el expediente al haberse solucionado el mismo satisfactoriamente.

Aprovechamiento de pastos comunales

En el expediente **Q/1008/97** dos ganaderos, vecinos del municipio de Robleda (Salamanca) y casados entre sí, lamentaban la exclusión de uno de ellos del disfrute de los pastos comunales pertenecientes al Ayuntamiento de esa localidad.

Estas personas fueron informadas de que a pesar de que la legislación vigente ha suprimido la mención a los cabezas de familia, la jurisprudencia ha interpretado que este requisito puede seguir exigiéndose, siempre que figure en la ordenanza o costumbre del lugar y se interprete de acuerdo con las exigencias derivadas del art. 14 de la Constitución.

En este sentido, la jurisprudencia afirma que el estado civil o el hecho de que dependan varias personas de un vecino no es motivo

suficiente para fundamentar una discriminación. Ello supone que un vecino soltero también puede ser cabeza de familia, con la condición de que concurra la independencia familiar.

El mismo precepto constitucional impone la no discriminación por razón de sexo, por lo que la noción de cabeza de familia puede ser aplicada tanto a un hombre como a una mujer. La exigencia de cabeza de familia implica que el beneficiario es el grupo familiar, no la persona concreta. El grupo debe tener un gestor, una persona que lo represente, que puede ser hombre o mujer. Lo que excluye terminantemente es que puedan ostentar tal condición los dos a la vez o compartirla.

No obstante a la vista de la información suministrada por el Ayuntamiento de Robleda se suscitaron dos cuestiones distintas a las que a continuación se hace referencia.

1ª.- Ordenanza Fiscal de establecimiento de precios públicos por aprovechamientos de pastos.

El art. 38 del R.D.Legislativo 781/86, de 18 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las Disposiciones Legales vigentes en materia de Régimen Local, establece que las Entidades Locales tienen, entre otras competencias, la regulación del aprovechamiento de sus bienes comunales.

El art. 75 del citado Texto dispone: "El aprovechamiento y disfrute de bienes comunales se efectuará preferentemente en régimen de explotación colectiva o comunal. Cuando este aprovechamiento y disfrute general simultáneo de bienes comunales fuese impracticable, regirá la costumbre u ordenanza local y, en su defecto, se efectuará la adjudicación de lotes o suertes a los vecinos."

Parecida previsión se contiene en el art. 94 y siguientes del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales.

Las Sentencias del Tribunal Supremo de 3 de octubre de 1991 y 11 de julio de 1989 sostienen que, en el orden que prevé el art. 75.2 del TRRL, la costumbre tiene prioridad sobre la Ordenanza Local en la regulación de los aprovechamientos comunales.

Pues bien, en respuesta a nuestra solicitud de indicación del régimen seguido en esa Corporación para el aprovechamiento de los bienes comunales, esto es, costumbre local u Ordenanza aplicable, se remitió copia de la Ordenanza de Pastos de 1996 (BOP de Salamanca 28-8-96), la cual resulta ser una Ordenanza Fiscal por Aprovechamiento de Pastos, donde se establece la obligación de pago de un precio público por aprovechamientos especiales del dominio público local.

La Ordenanza a que se refieren los arts. 75 del TRRL y art. 95 RB es una Ordenanza Especial que, para exigir a los vecinos especiales condiciones de vinculación y arraigo o de permanencia, ha de ser aprobada con unos requisitos específicos que la separan del régimen normal. Estas Ordenanzas deben ser aprobadas por el órgano competente de la Comunidad Autónoma, en este caso, la Consejería de Presidencia y Administración Territorial, previo dictamen del Consejo de Estado.

Pero es que, además, los bienes comunales no son bienes de dominio público por lo que no puede exigirse el abono de un precio público por su utilización. El art. 41 de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, Ley Reguladora de las Haciendas Locales, establece que tendrán la consideración de precios públicos las contraprestaciones pecuniarias que se satisfagan por "A) La utilización privativa o el aprovechamiento especial del dominio público local."

Es cierto que la ley últimamente citada no incluye una lista de supuestos por los cuales puedan exigirse precios públicos, sin embargo es claro que el aprovechamiento de bienes comunales no resulta subsumible en dicho precepto, por la sencilla razón de que los bienes comunales no son bienes de dominio público. Así lo considera el Tribunal Supremo en Sentencia de 14 de noviembre de 1995: "frente a los de propios (titularidad municipal) o a los de dominio público (afectados al uso o servicio público), los bienes comunales están afectos al uso y aprovechamiento vecinal".

Por otro lado, 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 art. 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".

Por tanto, se configura como una forma extraordinaria de financiar determinados servicios cuyos beneficios recaen sobre las propiedades locales. Pero no hay que olvidar que sólo procede para compensar los gastos que origine la custodia, conservación y administración de los bienes y no otro tipo de actividades. Por ello, debe demostrarse que la cuantía de los cánones se corresponde con el montante de los desembolsos realizados por la Entidad Local para poder procederse a su exacción.

2º.- Derecho a ser beneficiarios del aprovechamiento y disfrute de los bienes comunales.

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 art. 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 art. 18.1.c) de la citada Ley al configurar el acceso a los aprovechamientos comunales como uno de los derechos de todo vecino y, a su vez el concepto legal de vecino viene dado por los arts. 15 y 16 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, que establecen que los inscritos en el Padrón Municipal son los vecinos del Municipio. La condición de vecino se adquiere en el mismo momento de su inscripción en el Padrón.

En algunos supuestos no basta la condición de vecino y puede exigirse determinadas condiciones de vinculación, arraigo o permanencia, según costumbre local, siempre que estas condiciones singulares sean fijadas en Ordenanzas especiales, tal como dispone el art. 75.4 TRRL. Esta disposición autoriza a restringir el número de beneficiarios, mediante el establecimiento de condiciones particulares que tienen su justificación en la necesidad de conservación y subsistencia de los patrimonios comunales de las Entidades locales, su disfrute estricto y exclusivo entre los vecinos vinculados a los Entes Locales.

En la información remitida a esta Institución literalmente se indica que *"dado que los pastos comunales de este municipio son pocos para alimentar a todas las cabezas de ganado del mismo, desde siempre se ha impuesto un cupo máximo de cabezas de ganado, que actualmente está establecido en 35 cabezas por unidad familiar con objeto de repartir los aprovechamientos comunales de forma lo más igualitaria posible."*

Asimismo, se acordó (como medida de presión para evitar el incumplimiento de la norma sobre el cupo de ganado) que cada cabeza sobrante pagara 10.000 ptas.; no obstante, se ha intentado por todos los medios evitar el cobro de esa cantidad; y con referencia al caso que nos ocupa, aunque en un principio se le cobró dicha sanción, con posterioridad se le devolvió la mitad (5.000 ptas. por cabeza, un total de 60.000 ptas.)".

De ello se desprende que el establecimiento de un cupo de cabezas de ganado tiene su base en la costumbre y su justificación en la escasez de pastos sin embargo la exigencia de una cantidad por cabeza de ganado que exceda del cupo es una medida que, según el criterio de esta Institución, carece de apoyo legal, pues la imposición de una sanción excede de las facultades del Ayuntamiento en esta cuestión.

Por todo lo expuesto, se consideró conveniente efectuar al Ayuntamiento de Robleda (Salamanca) un recordatorio de los preceptos legales citados, a la vez que se recomendaba la adopción de las medidas oportunas en aplicación de los mismos.

A la fecha de cierre de este informe no se había recibido respuesta del Ayuntamiento de Robleda sobre la recomendación efectuada.

Un problema distinto, también relativo al aprovechamiento de pastos comunales, planteaban los firmantes de la queja registrada con la referencia **Q/1449/97**.

Estos lamentaban la discriminación que, a su juicio, sufría el ganado vacuno en relación con el ganado lanar en el disfrute del aprovechamiento de pastos en los bienes comunales pertenecientes al Ayuntamiento de Villardegua de la Ribera (Zamora), concretamente en

cuanto a la distribución de las fechas y lugares en que tenía lugar la pasturación.

Admitida a trámite la queja, se solicitó la remisión de un informe al Ayuntamiento de Villardegua de la Ribera con fecha 5 de septiembre de 1997.

El informe remitido por este Ayuntamiento se indicaba que *"en este Municipio se vienen aprovechando los pastos por la fuerza de la costumbre, y esta Corporación reconoce que desde tiempo inmemorial se establecen "cotos" de primavera para ser aprovechados por el ganado mayor y no existen antecedentes de que exista un día fijo para su establecimiento y efectividad. El día viene siendo tradicional fijarlo en el Bando de la Alcaldía y está en consonancia con la climatología. Si se padece sequía, es evidente su aplazamiento como ha ocurrido en el año actual, y por el contrario, si el tiempo es lluvioso, el acotado se verificará antes, sin que el adelantar o retrasar la fijación del día desvirtúe las normas consuetudinarias de obligado cumplimiento para todos en el ejercicio del aprovechamiento de pastos de los bienes comunales."*

A la vista de dicho informe no podía concluirse que la Corporación Local hubiera infringido las normas que regulan el disfrute de los aprovechamientos de bienes comunales, ni que hubiera vulnerado el principio de igualdad sancionado en el art. 14 de la Constitución a la hora de fijar unas fechas concretas, 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 ganados de distinta especie, por lo que no existía la identidad de carácter fáctico inicial; incluso cualquier posible ventaja que pudiera obtener un ganado en el aprovechamiento de los pastos podría resultar fundamentada en bien de los intereses generales que pudieran ser atendibles, sin por ello incurrir en discriminación, al menos en el sentido jurídico que, a efectos de esta reclamación podía entrarse a valorar.

Por ello no pudo apreciarse ninguna irregularidad en la actuación administrativa que legitimara la intervención de esta Institución, lo cual se puso en conocimiento de los reclamantes y se procedió al archivo del expediente.

MONTES

Los expedientes más significativos tramitados durante el pasado ejercicio han sido los que se señalan a continuación.

Tala de árboles y vertedero en Monte Catalogado de Utilidad Pública.

A instancia de una comunidad de propietarios de una urbanización sita en la localidad segoviana de Fresno de Cantespino se tramitó el expediente **Q/2877/96**. En él se hacía referencia a diferentes hechos que se estaban produciendo en un bosque perteneciente al término municipal de Fresno de Cantespino, relativos, por un lado, a las talas de árboles que se estaban llevando a cabo en él y, por otro, al peligro de incendio existente en la zona, derivado del ramaje que no era debidamente retirado tras las talas y a la excesiva proximidad de un vertedero existente en el municipio limítrofe de Riaza.

El denunciante se expresaba en los términos siguientes:

"En dicho término municipal se están llevando a cabo permanentemente cortas abusivas de robles y encinas, sin respetar la vigente legislación de Montes, ya que los "resalvos" que se dejan son árboles delgados y sin ninguna entidad ni consistencia para que puedan regenerar el bosque.

Además el número de estos "resalvos" es muy inferior a lo legislado, sin retirar tras las cortas el ramaje y árboles secos, lo que ayuda enormemente a la eventual propagación de incendios, si estos llegaran a producirse.

Como agravante de todo ello el vertedero municipal de Riaza arde -con llamas o humo- permanentemente día y noche, invierno y verano, solamente a 12 metros del bosque aludido."

Por parte de esta Institución con fecha 3 de enero de 1997 se solicitaron informes de los Ayuntamientos de Fresno de Cantespino y de Riaza, además de la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Segovia.

Respecto de la primera de las cuestiones reseñadas, a partir de los informes recibidos, pudo comprobarse que dentro del término municipal de Fresno de Cantespino se vienen haciendo anualmente aprovechamientos de leñas vecinales en Montes de Utilidad Pública, todo ello con la gestión técnica y administrativa del Servicio Territorial de medio Ambiente y Ordenación del Territorio de Segovia.

Los Agentes del Servicio de Guardería Forestal no han apreciado la realización de cortas abusivas dentro de estos montes.

En cuanto a la ubicación de un vertedero en el Monte de Utilidad Pública nº 250, en el término municipal de Riaza, donde la

destrucción de basura acumulada se lleva a cabo mediante su incineración periódica, lo que podría constituir un riesgo de incendio para los terrenos forestales cercanos, según la información remitida por el Servicio Territorial de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio de Segovia: Anualmente y antes de que se inicie la campaña de incendios, se prepara un cortafuegos con la anchura adecuada para disminuir en lo posible el peligro de incendio forestal.

De momento no se ha encontrado una solución alternativa a su ubicación en el monte; sin embargo, se están llevando a cabo actuaciones preventivas en el periodo de mayor riesgo de incendio forestal, de modo que "todos los años, antes del inicio de la Campaña de Prevención y Extinción de Incendios Forestales, se prepara un área cortafuegos a su alrededor mediante quema controlada, eliminando la vegetación que pudiera propagar un incendio a partir de la combustión que periódicamente se da en dicho basurero."

También se nos informó de que en el Plan Regional de Residuos Sólidos Urbanos, elaborado por la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, está prevista la ejecución de una planta de tratamiento de residuos sólidos de ámbito provincial, mediante concierto o convenio con la Diputación Provincial. Una vez realizadas las obras, previas las correspondientes tramitaciones y autorizaciones, se procederá gradualmente, a medida que lo permitan las disponibilidades presupuestarias, al sellado y recuperación de las zonas ocupadas por los actuales vertederos de residuos sólidos urbanos.

Tras el análisis de la información facilitada se plantea la duda de si ese vertedero está o no legalizado, ya que este extremo no se menciona expresamente. Sin embargo, los Montes de Utilidad Pública no parecen el lugar más deseable para la instalación de vertederos.

La instalación de los depósitos o vertederos de residuos sólidos urbanos viene regulada en los Decretos de 30 de noviembre de 1961 y de 16 de Agosto de 1968, así como en la Ley 42/1975, de 19 de noviembre; y de la aplicación armónica de sus preceptos, concretamente, de los arts. 4.º de la primera de aquellas disposiciones y de los 3.º y 5.º de la mencionada Ley se deriva que aquellos depósitos o vertederos tienen la consideración de actividad molesta, insalubre, nociva o peligrosa y que las licencias necesarias para su instalación deberán ser tramitadas de acuerdo con lo previsto en las Normas que regulan dichas actividades y con lo establecido en la citada Ley de 19 de noviembre de 1975; que el establecimiento y formación de un depósito o vertedero municipal deberá realizarse en lugar apropiado de acuerdo con un proyecto autorizado por la Comisión Provincial de servicios técnicos u organismo competente, con sujeción, en su caso, a lo dispuesto en el Reglamento de 30 de noviembre de 1961; y que la eliminación de residuos deberá llevarse a cabo evitando toda influencia perjudicial para el suelo, vegetación y fauna, así como la degradación del paisaje, las contaminaciones del aire y las aguas, y, en general, todo lo que pueda resultar atentatorio contra el ser humano o el medio ambiente.

La Ley 42/1975, concretamente en su art. 5.1, establece la exigencia de la autorización del proyecto para los depósitos o vertederos controlados, autorización que debe garantizar un emplazamiento apropiado. En suma, la falta de autorización de un depósito o vertedero lleva aparejado, en virtud de lo previsto en el número 4 del art. 5, que el mismo sea declarado clandestino e inmediatamente clausurado, impidiéndose su utilización y pudiéndose obligar al responsable a la eliminación de lo depositado.

Reiteramos lo antedicho, ya que a la vista de que nada se ha informado al respecto desconocemos si la actividad del vertedero

cuenta o no con las pertinentes autorizaciones, y por tanto, sólo habrá de atenderse a lo advertido en el supuesto de que el vertedero no estuviera regularizado por no contar con todas las autorizaciones previstas en la ley.

Por lo expuesto, se consideró conveniente trasladar al Ayuntamiento de Riaza las anteriores consideraciones con fecha 19 de noviembre de 1997 para que se procediera a legalizar la situación del vertedero mencionado en caso de que no lo estuviera.

Expediente sancionador en materia de Montes. Prescripción

En la reclamación registrada con la referencia **Q/443/97** el interesado manifestaba su desacuerdo con la incoación de un expediente sancionador en materia de montes particulares, por haber roturado un bosque de espinar sin autorización, cuando en realidad afirmaba que la autorización le había sido concedida.

En efecto, como se comprobó mediante el informe enviado por la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Burgos, el propietario de la finca en cuestión había dirigido escrito a la Delegación Territorial, solicitando "*el cambio de cultivo de la franja de terreno poblada de árboles y maleza*", al cual recibe contestación del Servicio Territorial de Agricultura y Ganadería, en los términos siguientes:

"... Vd. como propietario de la finca de reemplazo nº 162 del polígono 3, y según las normas de siembra, es dueño de la zona que marca en el plano y por tanto nada le impide el levantar la acequia y cortar los árboles."

A la vista de dicha comunicación, el reclamante procede a limpiar la acequia y cortar los árboles, creyéndose autorizado para ello

por la comunicación anterior y, con posterioridad, recibe la Resolución de la Delegación Territorial autorizando el cambio de cultivo *"respetando la parte que forma un bosque de espinos en su extremo N.O. con una superficie aproximada de 600 m2."*

Como consecuencia de haber realizado la tala sin licencia del Servicio de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio de Burgos se incoa el expediente sancionador.

En primer lugar, aunque el promovente nada aludía al respecto, se observó de la documentación aportada y de los informes remitidos la prescripción de la infracción de conformidad con lo dispuesto en el art. 473 del Reglamento de Montes, aprobado por D. 485/1962, de 22 de febrero, al haber estado paralizado el expediente por un lapso de tiempo superior a dos meses, pues desde que se dicta la correspondiente Propuesta de Resolución, 24 de enero de 1997, y se formulan alegaciones a la misma, 18-2-97, hasta la fecha actual no se ha dictado aún la Resolución de finalización del procedimiento.

Por lo que se refiere a los plazos previstos en el Reglamento del Procedimiento Sancionador de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, aprobado por Decreto 189/1994, de 25 de agosto, para la tramitación del procedimiento, éstos no habían sido observados.

El art. 13.1 del Reglamento citado establece que "el órgano competente dictará en el plazo de diez días Resolución motivada...", plazo que no ha sido respetado en este caso, ni tampoco el señalado en el art. 14 del D. 189/1994, "la duración de los procedimientos sancionatorios será de seis meses contados desde la iniciación del mismo". El expediente había sido iniciado con fecha 8 de noviembre de 1996, luego el plazo límite establecido para la Resolución del mismo ha sido ampliamente sobrepasado, pues el día 16 de julio la Resolución aún no había sido dictada.

Al apreciarse la prescripción de la infracción, ello hacía innecesaria ya cualquier consideración sobre si el denunciado había obrado bajo error en torno a la validez y vinculación de la comunicación del Servicio Territorial de Agricultura y Ganadería.

Sin embargo, a nuestro juicio, esa actuación contradictoria tuvo trascendencia en el denunciado, pues obró confiado en que la decisión del Servicio Territorial de Agricultura y Ganadería dejaba resuelto el problema y que, por tanto, siguiendo su decisión, su proceder era correcto.

Por otra parte, dejando a un lado el conocimiento o desconocimiento de la obligación por parte del interesado de respetar la parte de su finca que formaba un "bosquete de espinos", en el futuro deberían evitarse actuaciones que resulten contrarias a los principios de eficacia y competencia que debe regir la actuación de la Administración y prevenir situaciones que producen confusión en los administrados.

Por último, consideramos necesario precisar la extensión y límites del instituto prescriptivo, porque, como afirma la STS 7-11-1985, es necesario distinguir entre la prescripción del ejercicio de la facultad sancionadora de la Administración y el de la utilización de las medidas tendentes a la estricta subsanación de la realidad material alterada y sin que, como también expresa la S. 14-7-1986, pueda haber confusión conceptual entre acto sancionador y acto restaurador independiente de la licitud o ilicitud de la conducta.

Precisamente la finalidad de tal doctrina aparece reflejado en el Reglamento de Montes, en cuyo Título VI, que lleva por rúbrica "De la extinción de la responsabilidad", y en su art. 471, preceptúa que la responsabilidad de carácter correccional que dimana de las infracciones se extingue por la prescripción de la infracción, lo que claramente

expresa que el efecto propio de la prescripción sólo se extiende a las responsabilidades de carácter correccional dimanantes de la conducta sancionable.

El art. 432 ya citado castiga la corta ilícita de arbolado con la correspondiente multa agregando además la obligación de repoblar los terrenos afectados.

Pero tal obligación de repoblar no tiene carácter corrector, como lo corrobora el art. 233, que para el supuesto de cortas de arbolado legalmente autorizadas y ejecutadas con plena licitud, llevan aparejada la obligación por parte del dueño de repoblar en el plazo de dos años el terreno en que aquéllas se realizaron, lo que es revelador de que la obligación de repoblar no es susceptible de ser encuadrada entre las sanciones o medidas punitivas o correctivas que se extinguen por la prescripción.

La reforestación es independiente de la licitud o ilicitud de la conducta de deforestación, constituyendo una especie de obligación "*ad rem*" ínsita al terreno objeto de la tala de arbolado, exigible en todo caso y derivada objetivamente del hecho de la deforestación, en defensa del interés público de la conservación del medio ambiente tutelado especialmente en el art. 45 de la Constitución.

Con fecha 16 de julio de 1997 se consideró conveniente trasladar a la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Burgos las anteriores consideraciones, recomendando que en el expediente sancionador que constituía el objeto de la queja se dictara Resolución declarando la prescripción de la infracción y ratificando la obligación de repoblar el terreno.

Dicha recomendación fue aceptada.

Aprovechamiento de bienes comunales

En el expediente **Q/666/97** un vecino de la localidad de Royuela de Río Franco (Burgos) manifestaba su disconformidad ante la decisión del Ayuntamiento de excluirle del aprovechamiento de los bienes comunales.

Solicitado informe al Ayuntamiento sobre el régimen de disfrute de los bienes comunales y las causas de exclusión de esta persona de los aprovechamientos, el mismo nos comunica lo siguiente:

"En esta localidad existe una ordenanza reguladora de la partición del monte y adjudicación del mismo, aprobada con fecha 14 de noviembre de 1979, por la cual se rige el aprovechamiento de dicho bien municipal.

Entre los requisitos que deben reunir los vecinos para poder optar a dicho aprovechamiento, según se desprende de los arts. 2,d y 3,c de dicha Ordenanza, se requiere que el beneficiario habite en la localidad durante nueve meses consecutivos e ininterrumpidos, y asimismo, dará lugar a la pérdida de la suerte del monte la ausencia durante tres meses consecutivos del domicilio.

Con fecha 23-10-96 se le comunicó resolución de este Ayuntamiento por la cual se le excluía del aprovechamiento, toda vez que el interesado había trasladado su residencia habitual a la localidad de Tordomar."

A la vista de dicho informe esta Institución consideró que la actuación del Ayuntamiento había sido correcta y así se le hizo saber al presentador de la queja.

La nota esencial que caracteriza y distingue a los bienes comunales es que el aprovechamiento común corresponde a los

vecinos, ya sean de todo el Municipio, ya de una entidad de ámbito territorial inferior; por tanto, los bienes comunales son bienes que pertenecen a los Entes Locales y están destinados a la utilización por los habitantes de la población.

El análisis de la regulación de los bienes comunales en la legislación vigente de régimen local es preciso iniciarlo con el estudio de la titularidad de los patrimonios vecinales y la determinación de las personas con derecho al aprovechamiento.

1ª) Conforme al art. 38 del R.D.Legislativo 781/86, de 18 de abril por el que se aprueba el Texto Refundido de las Disposiciones Legales vigentes en materia de Régimen Local, las Entidades Locales tienen, entre otras competencias, la regulación del aprovechamiento de sus bienes comunales.

El art. 75 del citado Texto dispone que "El aprovechamiento y disfrute de bienes comunales se efectuará preferentemente en régimen de explotación colectiva o comunal. Cuando este aprovechamiento y disfrute general simultáneo de bienes comunales fuese impracticable, regirá la costumbre u ordenanza local y, en su defecto, se efectuará la adjudicación de lotes o suertes a los vecinos". Y parecida previsión se contiene en el art. 94 y siguientes del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales.

Según se desprende del informe evacuado por el Ayuntamiento de Royuela de Río Franco el aprovechamiento de bienes comunales se rige por la Ordenanza aprobada por esa Corporación con fecha 14-11-79, la cual recoge el régimen consuetudinario existente con anterioridad.

2ª) La Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, en su art. 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 art. 18.1.c) de la citada Ley al configurar el acceso a los aprovechamientos comunales como uno de los derechos de todo vecino.

A su vez, el concepto legal de vecino viene dado por los arts. 15 de la Ley 7/1985 de 2 de abril que establece: "Los inscritos en el Padrón Municipal son los vecinos del Municipio."

Sin embargo, no basta con la condición de vecino para percibir los aprovechamientos comunales; es requisito imprescindible el dato objetivo de la permanencia en la localidad, y así viene exigiéndose por la jurisprudencia: la condición de residente habitual es esencial, lo cual supone que sin ella resulta imposible el derecho al aprovechamiento comunal.

Según se desprende de la información facilitada en este caso, para que los vecinos puedan optar a las "suertes de montes", conforme a lo establecido en los arts. 2 d) y 3 c) de la Ordenanza Municipal, se exige que sean residentes en la localidad, concretándose dicha exigencia en la permanencia de nueve meses consecutivos e ininterrumpidos en la localidad, de modo que la ausencia durante tres meses consecutivos del Municipio ocasionará la pérdida del derecho al aprovechamiento comunal.

El Tribunal Constitucional, en Sentencia 308/94, de 21 de noviembre, entiende justificada la exclusión prevista en la Ordenanza y señala que en el concepto de residencia habitual que se exige para poder ser beneficiario de tales aprovechamientos no sólo se comprende la residencia efectiva y el *animus manendi* (o de permanencia en un lugar), esto es, no sólo la constatación fáctica de la integración en la comunidad local, sino también el ánimo de integración en el pueblo. Por tanto, el concepto legal indeterminado de residencia habitual se

refiere tanto a la permanencia en la localidad, desde el punto de vista temporal, como desde una perspectiva de realidad y efectividad.

En consecuencia, es evidente la inexistencia del derecho que el promovente alegaba a participar en los aprovechamientos agrícolas comunales, pues, para acceder al disfrute del aprovechamiento comunal, no basta con la simple condición formal de vecino, como puede ser la inscripción en el Padrón Municipal, sino que será preciso, además, que exista una residencia o relación de vecindad efectiva, esto es, un arraigo estable, real y verdadero en esa localidad.

3ª) Por último, el interesado aludía a una diferencia de trato en relación con otras personas, por lo cual se le indicó que esta circunstancia no era motivo suficiente para justificar su pretensión, puesto que el art. 14 de la Constitución Española no garantiza la igualdad en la ilegalidad, como reiteradamente ha declarado el Tribunal Constitucional (STC 37/1982, 43/1982, 51/1985, 62/1987, 127/1988, 40/1989, 169/1991, 21/1992, 126/1992). Cualquier pretensión de equiparación en la igualdad ha de producirse ante situaciones idénticas que sean conformes al ordenamiento jurídico, de modo que nunca podrá suponer una infracción del derecho a la igualdad la discriminación fuera de la legalidad, lo que supondría una extensión indebida del principio de igualdad a situaciones ilegales o convalidar jurídicamente los defectos imputables a la limitada eficacia en el plano de los hechos. En la misma línea, reiterada doctrina del Tribunal Supremo afirma que la igualdad tan sólo puede predicarse dentro de la legalidad, sin que sea posible predicarla para perpetuar situaciones ilegales en razón de que otras, también ilegales, hayan sido toleradas.

CAZA

Suspensión de la actividad cinegética en terrenos acotados y problemas de señalización.

En el expediente **Q/3160/96** los interesados se mostraban disconformes con la suspensión cautelar de la actividad cinegética en los terrenos de aprovechamiento común existentes en el término municipal de Astudillo -procedentes de fincas segregadas de un coto privado de caza- mediante resolución de la Dirección General del Medio Natural de 7 de agosto de 1995. A juicio de los reclamantes, suponía un agravio comparativo con otras situaciones de igual consideración en acotados de la provincia de Palencia, por lo que se refiere a enclavados, señalización y demás requisitos legales.

Asimismo los reclamantes manifestaban que a pesar de los sucesivos requerimientos a la Junta de Castilla y León para que, en uso de sus facultades, instara al actual titular del coto a que procediera al entablillado de las fincas segregadas o enclavados, continuaban sin adoptarse las medidas legales de señalización.

También se denunciaba que el titular del coto no hubiera procedido a modificar el Plan de Ordenación Cinegética, incumpliendo con ello lo dispuesto en el art. 10 de la Orden de 5 de mayo de 1995 de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio.

Con fecha 14 de enero de 1997 se solicitó informe a la Dirección General del Medio Natural, el cual, tras efectuar dos recordatorios de la solicitud inicial, se recibió el 22 de julio de 1997.

1º.- Por lo que se refiere a la desigualdad de trato en que, a juicio de los promoventes, había incurrido la Administración al decretar la suspensión de la actividad cinegética en el término municipal de Astudillo (Palencia), podía concluirse que no había existido; la decisión se hallaba justificada por las circunstancias de alteración del orden, el

proceso de segregación de fincas del coto y el peligro de aprovechamiento abusivo de la previsible afluencia de cazadores, por lo cual existía un fundamento razonado para la adopción de esta medida, conforme a las normas reguladoras en materia de caza.

El art. 15 de la Ley 1/1970, de 4 de abril, de Caza - vigente en el momento de dictarse la resolución de la Dirección General del Medio Natural de 7-8-1995- prevé la posibilidad de anular la declaración que autorice la creación de cotos cuando no cumplen su finalidad de protección, fomento y ordenación de aprovechamiento cinegético.

De lo anterior se deduce que los cotos de caza y las resoluciones que los crean no constituyen realidades consolidadas e inamovibles, sino susceptibles de anulación y modificación.

Corresponde a los órganos administrativos competentes pronunciarse sobre los intereses cinegéticos, y la custodia adecuada de los mismos es el criterio básico que debe inspirar su actuación, todo ello de conformidad con el uso de la potestad discrecional que le viene otorgada por el Reglamento de la Ley de Caza. La motivación del acto administrativo tomada por el órgano competente ponía de manifiesto que en el ejercicio de la discrecionalidad la autoridad administrativa había actuado conforme a la normativa aplicable.

2º.- En cuanto a la alegación de que el actual titular no había procedido a modificar el Plan de Ordenación Cinegética que regula los aprovechamientos cinegéticos, pudo comprobarse que con fecha 5 de marzo de 1997 se había procedido a su aprobación, tras haber finalizado el plazo de vigencia del anterior Plan Cinegético.

En consecuencia, por lo que se refiere a las dos cuestiones anteriores, no se observó ninguna irregularidad que permitiera la intervención de esta Institución.

3º.- En cuanto al incumplimiento de los deberes de señalización del coto al que se refería el escrito de queja, se estimó oportuno efectuar a la Dirección General del Medio Natural *recordatorio de deberes legales* de los preceptos que a continuación se exponen.

La modificación de la línea de tablillas en el modo establecido por la Administración es consecuencia obligada de lo dispuesto en los arts. 10.4 y 18.15 del Reglamento de Caza, aprobado por Decreto 506/1971, de 25 de marzo, relativos a carteles indicadores de terrenos sometidos a régimen cinegético especial y señalización de cotos de caza privados en general.

De los términos en que aparecía redactado el informe se deducía que la obligación precisa y determinada que establecen dichos preceptos había sido desatendida por su destinatario, lo cual dio lugar a la incoación de dos expedientes sancionadores por parte del Servicio Territorial de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio de Palencia.

El art. 103 de la Constitución Española reconoce como uno de los principios a los que la Administración Pública ha de atenerse el de eficacia, siendo así que no puede admitirse que, una vez comprobadas las deficiencias de entablillamiento, baste con acudir a la potestad sancionadora para corregir tal situación, pues de los mismos términos en que aparece redactado el informe se desprende la carencia de efectividad de la actividad desplegada por la Administración:

"... la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio ha requerido, a través de dos expedientes sancionadores, el entablillamiento del coto privado de caza.

Lo cierto es que, ante tales reclamaciones el cumplimiento de los deberes ha sido efímero ya que, tras los informes correspondiente de su correcta señalización, nuevamente se producían deficiencias de entablillamiento, desconociendo las razones de tal situación.

A pesar de ello, el Servicio Territorial de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio de Palencia había incoado dos expedientes sancionadores (191/94 y 132/94) relativos a esta infracción, por lo que parece correcta la actuación de estas dependencias."

Disentimos por tanto de la valoración realizada por esa Dirección General sobre la "correcta la actuación de estas dependencias", pues ante el reiterado incumplimiento de las obligaciones, el ordenamiento vigente atribuye a las Administraciones Públicas una potestad de ejecución por vía de sustitución.

Siendo claro que el obligado a realizar la aludida señalización no dio cumplimiento cabal y completo a las Resoluciones del Servicio Territorial de Medio Ambiente, estimábamos que la Administración debía disponer su ejecución subsidiaria a costa del obligado, a tenor de lo establecido en el art. 98 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

Resulta evidente que concurría en este supuesto la causa que da lugar a la ejecución subsidiaria a que se refiere el artículo citado: "la inejecución de un acto por el administrado que por no ser personalísimo puede ser realizado por la Administración".

La ejecución subsidiaria como medio de ejecución forzosa requiere que tal ejecución voluntariamente incumplida por el administrado se halle determinada en forma concreta e indubitada. El deber genérico de los titulares de los cotos de caza de señalización de

los mismos se transforma en obligación jurídica válida y exigible, de cumplimiento voluntario por el obligado o en su defecto por ejecución sustitutoria, cuando por el órgano administrativo competente se determine de modo previo la aludida obligación, tal y como ocurría en este supuesto.

Con fecha 24-11-97 se recibió la respuesta de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio al recordatorio de deberes legales, en la que se indicaba lo siguiente:

"Consta en el Servicio Territorial de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio de Palencia informe de la Guardería Forestal del correcto entablillamiento del coto privado de caza, tras la resolución sancionadora. Sin embargo, de la misma forma, también es cierto que dicho deber de entablillamiento se infringe reiteradamente.

En cualquier caso, se ha solicitado nuevo informe al Agente Forestal competente sobre la situación del coto privado de caza, para corregir de oficio o por requerimiento las deficiencias que existieran. Sería objeto de estudio posterior la oportunidad o legalidad de ejecutar el entablillamiento en base a un nuevo expediente o con el ya preexistente."

Problemas suscitados en torno a la constitución de un coto de caza.

En este momento se encuentra en tramitación el expediente **Q/2134/97** en el que se plantea diversas cuestiones relacionadas con el cambio de titularidad del coto privado de caza "San Julián", en el término municipal de Valderrey (León):

1.- Según manifestaciones del reclamante, no le había sido notificada personalmente, al igual que a otras personas, la modificación de titularidad del coto.

2.- Por otro lado, afirma que el coto en cuestión incumple el requisito exigido por la Ley de Caza de Castilla y León relativo a la superficie mínima establecida para su constitución -mínimo de 500 Has. para la constitución de un coto de caza menor-, debido a que las superficies declaradas por los propietarios de los terrenos que constituyen el coto mencionado no se corresponden con las reales.

Este extremo había sido comprobado por el firmante de la queja en el Padrón Catastral del Impuesto de Bienes Inmuebles de Naturaleza Rústica, según los datos de las superficies que se recogían en este registro fiscal los propietarios de los terrenos acotados habían aportado un total de 393 Has. y no las 748 que alegaban.

3.- En tercer lugar, el firmante del escrito exponía que tampoco los propietarios poseían el derecho al disfrute cinegético en al menos el 75 % de la superficie que se pretendía acotar.

El promovente manifestaba que tales circunstancias no habían sido tenidas en cuenta por la Administración al autorizar la constitución del coto mencionado.

PESCA

En lo referente a la problemática que rodea el estado que presentan las cuencas fluviales de nuestra Comunidad Autónoma, han sido diversos los temas que se nos pusieron de manifiesto a través de las treinta y dos quejas recibidas en 1997.

Principalmente: la falta de depuradoras; la necesidad de limpieza y saneamiento de los cauces, el no mantenimiento de los caudales ecológicos y el riego incontrolado, que acarrea la desecación de cauces.

Concretamente, en lo referente a la pesca, las reclamaciones se hicieron sobre: importancia de prohibir la comercialización de la trucha común en todo el territorio nacional, progresiva implantación del sistema de "pesca sin muerte"; mayor agilidad en la tramitación de los expedientes sancionadores, mayor información y consulta con las asociaciones existentes y vigilancia intensa de las piscifactorías dependientes de la Administración, siendo de destacar aquéllas que nos pusieron de manifiesto la existencia de un gran furtivismo.

Reseñamos algunas, dejando constancia que las materias aquí tratadas se interrelacionan en otras áreas y que las actuaciones en las mismas han de continuar en años sucesivos.

En el expediente **Q/386/97** una Asociación de pesca - debidamente inscrita en el Registro correspondiente- expresaba su preocupación ante la noticia aparecida en algunos medios de comunicación, en la que se hacía referencia al archivo de dos expedientes sancionadores incoados en materia de pesca, según aquellos medios, de forma irregular.

Esta Institución informó a los promotores de la queja de que, con arreglo al art. 37.3 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones y del Procedimiento Administrativo Común, no era posible suministrar datos individualizados relativos al expediente, ya que dicho artículo excluye a terceros de la posibilidad de acceder a procedimientos de carácter sancionador.

Sentado esto, se planteaban tres cuestiones distintas: a) la existencia de competencia para sancionar del Delegado Territorial en el supuesto de infracciones graves previstas en la Ley 6/1992, de 18 de diciembre, de Protección de los Ecosistemas Acuáticos y de Regulación de la Pesca en Castilla y León; b) la procedencia o no de acordar el archivo de las denuncias en el trámite de información previa, y c) la adecuación de la tramitación a las normas establecidas en el Reglamento del Procedimiento Sancionador de la Comunidad, aprobado por D. 189/1994, de 25 de agosto.

a) La primera de las cuestiones, la competencia sancionadora del Delegado Territorial en el supuesto de infracciones graves previstas en la Ley 6/1992, debe afirmarse de acuerdo con lo dispuesto en las siguientes normas: el Decreto 268/1995, 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 sus órganos directivos centrales y en los Delegados Territoriales de la Junta de Castilla y León, que en su art. 11.1 dispone:

"Se desconcentran en los Delegados Territoriales de la Junta de Castilla y León la incoación, tramitación de todos los expedientes sancionadores en materia de [...] protección de los ecosistemas acuáticos y pesca [...], y la resolución de los mismos, salvo los referidos a faltas muy graves según la regulación establecida en la Ley 6/1992, de 18 de diciembre, de Protección de los Ecosistemas Acuáticos y de Regulación de la Pesca en Castilla y León".

La Disposición Adicional Segunda de la norma citada establece:

"Corresponderá en todo caso a los Servicios Territoriales de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, en los procedimientos sancionadores a que este Decreto se refiere, las funciones de

investigación, inspección y averiguación de las conductas o hechos que pudieran constituir infracción, de conformidad con el ordenamiento jurídico vigente, elevando, en su caso, al Delegado Territorial petición razonada del inicio del procedimiento.

Acordada en su caso la incoación por el Delegado Territorial, la tramitación del oportuno expediente sancionador se realizará por el Servicio Territorial correspondiente, resolviendo el órgano competente por razón de la materia o de la cuantía."

En consecuencia, el procedimiento sancionador al que se refería la queja fue tramitado de acuerdo con las normas establecidas sobre competencia.

b) Por lo que se refiere a la procedencia o no del archivo de la denuncia en el trámite de información previa, es cierto que el Reglamento del Procedimiento Sancionador dispone que la existencia de una denuncia no vincula al órgano competente para iniciar el procedimiento sancionador; sin embargo no se comprendía, en este caso, la decisión de archivar las denuncias por "no haberse probado en Derecho la autoría de los hechos".

En la denuncia del Agente Forestal éste indicaba que "estando de servicio en el lugar de los hechos vi salir del río al denunciado con una bolsa blanca en la mano" y que "al ir a ver en la mata si había escondido algo me encontré dicha bolsa con 22 truchas".

Existían por tanto indicios de que los hechos ocurrieron, pues existe una presunción de veracidad a favor de las declaraciones de las personas encargadas de la Vigilancia del coto, que además resultaba coincidente con las declaraciones de otro pescador y únicamente contradicha por las afirmaciones del denunciado recogidas en el trámite de información previa. Desde esta óptica, quizá hubiera sido más

acertado fijar la realidad de los hechos una vez iniciado el procedimiento, en el trámite de prueba, pero lo cierto es que no podía probarse la existencia de una irregularidad en la actuación administrativa.

c) Por lo que se refiere a la adecuación del procedimiento a los trámites previstos en el Reglamento del Procedimiento Sancionador de la Administración de la Comunidad de Castilla y León aprobado por Decreto 189/1994, de 25 de agosto, se consideró conveniente dar traslado a la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Palencia de las siguientes consideraciones.

El art. 6.4 del Reglamento citado establece "La comunicación de un órgano que tenga atribuidas facultades de inspección, la petición razonada de iniciación de un procedimiento sancionador o la presentación de una denuncia no vinculan al órgano competente para iniciar el procedimiento sancionador, si bien deberá este comunicar a los autores de aquéllas los motivos por los que, en su caso, no procede la iniciación del procedimiento."

Según el informe remitido a esta Institución con ocasión de la tramitación de la queja, la comunicación al Agente Forestal de los motivos por los que no procedía la iniciación del expediente sancionador se efectuó "*a petición del Agente*".

Por tanto, hasta la solicitud del Agente de la copia mencionada, no se había procedido conforme establece el art. 6.4 del Reglamento del Procedimiento Sancionador de la Comunidad, esto es, no se había comunicado al órgano denunciante los motivos por los que no procedía la iniciación del procedimiento.

De la literalidad del propio informe se deducía, además, que en ocasiones anteriores tampoco se habían comunicado al presentador de

la denuncia otros posibles acuerdos de no iniciación de los procedimientos correspondientes o resoluciones de finalización de los mismos.

No obstante, y dado que era posible que así fuera, se subrayó que, en el supuesto en que el procedimiento se haya iniciado, la Resolución mediante la cual se pone fin al mismo debe notificarse a los interesados y, en su caso, al órgano o persona que hubiera cursado la comunicación, petición o denuncia previas a la iniciación del expediente.(art. 13.2 del D. 189/1994).

En virtud de lo expuesto, con fecha 18 de junio de 1997, se acordó dirigir a la Delegación Territorial de Palencia un recordatorio de los preceptos legales citados a fin de que en el futuro se procediera a efectuar la oportuna comunicación al órgano denunciante.

Con fecha 30 de junio de 1997 se recibió comunicación procedente del citado organismo en la que se comunicaba que se había aceptado el recordatorio, de modo que por medio de Nota Interior se había indicado al Servicio Territorial de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio que se procediera a la notificación a los interesados y, en su caso, al órgano o persona que hubiera cursado la comunicación, petición o denuncia previas a la iniciación del expediente.

En fechas 20 de marzo y 2 de abril de 1997 tuvieron entrada escritos de queja que, tras acumularse, quedaron registrados en la **Q/561/97**.

En los referidos escritos se hacía alusión a diversos extremos relacionados con la Resolución de 22 de mayo de 1996, de la Dirección General del Medio Ambiente Natural, por la que se estableció la regulación de la pesca de la rana común en la Comunidad de Castilla y León para 1996. Solicitaban que se permitiera su pesca en

todo el ámbito geográfico de la Comunidad Autónoma; que tal actividad se autorizase a partir del 1 de junio y que fuera ampliado el cupo de capturas por pescador y día.

Antes de admitir o no a trámite las quejas, celebramos en la sede de la institución una reunión con los firmantes de los escritos, al objeto de ampliar y delimitar los puntos que se nos habían puesto de manifiesto. La misma tuvo lugar el 17 de abril de 1997.

Con fecha 22 de abril se acordó admitir a trámite la queja, con la finalidad de llevar a cabo las gestiones necesarias de investigación.

En esa misma fecha se remitió escrito en solicitud de información a la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio.

En la respuesta, de fecha 27 de mayo, se manifestaba que las directrices básicas para la pesca de la rana común (rana perezi) fueron acordadas en el Consejo de Pesca de Castilla y León y, asimismo, fueron consultados los Servicios Territoriales de todas las provincias al objeto de que se valorase la conveniencia de la pesca de la rana por comarcas o zonas, en función de la presencia y estado de conservación de las poblaciones de dicha especie.

Se indicaba también que por parte de algunos grupos conservacionistas se había insistido ante la Consejería en sentido contrario a las quejas por nosotros transmitidas, solicitando una mayor prevención en el aprovechamiento de la rana. Asimismo se nos comunicaba que "las directrices acordadas en el Consejo de Pesca de otoño de 1996 y plasmados en la orden de 11 de noviembre de 1996 habían mantenido las líneas precedentes".

Terminaba diciendo que "los informes técnicos emitidos son concluyentes respecto a las épocas de pesca, señalando que en ningún caso debe pescarse antes del 30 de junio y el necesario respeto a los periodos de cría de especies catalogadas vinculadas a zonas húmedas y/o la presencia de otros anfibios catalogados no permite hacer, en principio, extensiva la pesca a todo el ámbito geográfico de la Comunidad".

Analizado en profundidad el contenido del escrito, al no detectar irregularidad administrativa en lo denunciado, sino mera discrepancia con lo que se dispuso siguiendo el procedimiento pertinente y dentro del marco de competencias del órgano correspondiente, se acordó el archivo del expediente.

Con fechas 29 de abril y 12 de mayo de 1997 tuvieron entrada escritos de queja que quedaron registrados con los números de referencia **Q/841/97** y **Q/916/97** respectivamente.

En dichos escritos se hacía alusión a que, concretamente en la provincia de León, desde hacía tiempo, por personal de la Junta de Castilla y León, sirviéndose de medios al efecto, se capturaban truchas en muchos tramos -acotados y no acotados- de diversos ríos sin saber el destino dado a las mismas, creándose una gran inquietud que estaba acentuada concretamente entre el colectivo al que pertenecen los más de cuarenta mil pescadores que practican el deporte de la pesca con licencia en la provincia de León.

Considerando que dichas quejas reunían los requisitos formales establecidos en el art. 11 de la Ley de las Cortes de Castilla y León 2/1994 de 9 de marzo, reguladora de la institución del Procurador del Común, se acordó admitirlas a trámite e iniciar las gestiones de investigación necesarias para el esclarecimiento de los supuestos en que se basaban.

Así, el 4 de junio se remitió un escrito al Delegado Territorial en León de la Junta de Castilla y León, solicitando informe sobre tal cuestión.

Después de aparecer en los periódicos de León un artículo firmado por el Jefe del servicio Territorial de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio titulado "La pesca eléctrica en los ríos de León", en el que claramente se exponían las cuestiones relacionadas directamente con nuestro escrito, con fecha 30 de julio recibimos de la Delegación Territorial el informe solicitado, transcribiendo párrafos del artículo referenciado.

Principalmente, en el informe, la Delegación Territorial afirmaba que por parte del personal del Servicio de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio no se había procedido a la extracción de truchas en ningún tramo de río en la provincia de León.

Sin poner en duda la veracidad de la respuesta, ésta chocaba con las varias y concisas denuncias que íbamos recibiendo y los datos que nuestra investigación iba arrojando.

No obstante, en el ya citado artículo de prensa, se afirmaba: "Todos sabemos que algunos furtivos están utilizando estos métodos (pesca eléctrica) para extraer truchas de nuestros ríos".

Tras múltiples contactos con pescadores afamados, representantes de diversas asociaciones existentes en la provincia de León, sacábamos determinadas conclusiones:

- a) los cauces fluviales sufren deterioros muy fuertes,
- b) parece existir un furtivismo muy intenso con utilización de técnicas no permitidas, y

c) los pescadores aprecian inactividad por parte de la Administración, al respecto.

Por otra parte, continuaban apareciendo en prensa afirmaciones sobre esta cuestión y que venían a ratificar las conclusiones a las que estábamos llegando:

"La Junta sabe que hay furtivos que pescan grandes cantidades de truchas por encargo de algunos restaurantes y que son auténticos depredadores" Delegado Territorial. Diario de León, 25 de agosto de 1997

"Existencia de pescadores furtivos que en muchos casos esquilman los ríos con técnicas prohibidas como la electrificación del río o el envenenamiento con lejía" D. Jaime González, Procurador de las Cortes de Castilla y León. Diario de León, 26 de agosto de 1997.

De mayor importancia -aún si cabe- nos parecieron las consideraciones realizadas por el Delegado territorial y el Jefe del servicio de medio ambiente de león, compareciendo en rueda de prensa el día 28 de agosto de 1997, que recogieron los diarios de León al día siguiente:

"La Junta tiene conocimiento de la existencia de furtivos, que esquilman los ríos con pesca eléctrica y envenenamientos y que venden grandes cantidades de trucha común fuera de la provincia fundamentalmente en Madrid y en el sur, donde se pueden comercializar con total impunidad".

"Falsos guardas forestales en los ríos: el Jefe Territorial de medio Ambiente informó de la existencia de falsos guardas forestales que se dedican a extraer truchas de los ríos, haciéndose pasar por funcionarios de la Junta".

¿Podría ser entonces que personas con fines de pesca furtiva estuviesen utilizando algún distintivo o uniforme oficial para proceder impunemente?

A la vista de estas declaraciones consideramos que no íbamos descaminados en cuanto al fondo de nuestra petición inicial de informe.

Nuevos artículos de prensa, 9 y 10 de octubre, de la Asociación leonesa de Pescadores Esla y de un comentarista especializado, manifestaban:

"Cuestionamos si las truchas, por medio de "cables" se las lleva la Administración o los furtivos disfrazados de guardas, pero lo cierto es que no las hay en los lugares que antes las había" infundiendo desánimo entre los pescadores, diciendo que "todo seguirá igual para el futuro".

"Según la encuesta realizada por la asociación Esla no es cierto -contrario a lo dicho por la Junta- que se comunique siempre al Alcalde o Presidente de las poblaciones cuando se efectúan trabajos con pesca eléctrica en los ríos de su demarcación. La encuesta, realizada entre más de trescientas poblaciones ribereñas, arrojó el siguiente resultado: 60% conoce que se hayan realizado extracciones de truchas, 90% responde que no le fue comunicado y el 100% manifiesta que les gustaría ser informados".

"Las asociaciones dicen que si la situación persiste convocarán a sus asociados y a todos los pescadores a una manifestación, movilizándose cuantas veces sea necesario para la defensa de sus justas reivindicaciones".

Continuando con las investigaciones, desde diversas fuentes se nos puso de manifiesto la existencia de furtivos que, actuando en

solitario o en cuadrilla y residentes en diversas localidades de la provincia de León, actúan sobre prácticamente la totalidad de las cuencas fluviales de la provincia.

Por ello, en aras de la efectividad, esta Institución se dirigió, con fecha 24 de octubre de 1997 a la delegación del Gobierno en Castilla y León, sugiriendo la importancia de actuaciones ejemplarizantes, con difusión pública, en este campo.

ÁREA G

ÁREA G
TRABAJO, SEGURIDAD SOCIAL Y SERVICIOS
SOCIALES

Expedientes Área	301
Expedientes remitidos al Defensor del Pueblo	90
Expedientes admitidos	152
Expedientes rechazados.....	47

En primer lugar hay que hacer referencia al título competencial que delimita el ámbito de actuación de la Comunidad Autónoma en lo que se refiere a esta área.

La Constitución Española, en el art. 149.1.7º, establece que el Estado se reserva la competencia exclusiva en materia de legislación laboral, sin perjuicio de su ejecución por los órganos de la Comunidad Autónoma.

En concordancia con lo anterior, el Estatuto de Autonomía de Castilla y León dispone en su art. 28.13 que corresponde a la Comunidad Autónoma de Castilla y León la función ejecutiva en materia laboral, en los términos que establezcan las leyes y las normas reglamentarias que en su desarrollo dicte el Estado.

El Real Decreto 1956/1983, de 29 de Junio, determinó las normas y el procedimiento a que han de ajustarse los traspasos de funciones y servicios del Estado a la Comunidad Autónoma y reguló

asimismo la Comisión Mixta de Transferencias, que adoptó el pertinente acuerdo.

En virtud de éste se dictaron los correspondientes Decretos por los que se transfirieron competencias en materia de trabajo y de ejecución de la legislación laboral, cooperativas, calificación y registro administrativo de Sociedades Anónimas Laborales y Programas de Apoyo al Empleo y en materia de Gabinetes Técnicos Provinciales del Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo

Únicamente en materia de Cooperativas y Mutuas no integradas en el sistema de la Seguridad Social tiene la Comunidad Autónoma competencia exclusiva, a tenor de la que dispone el art. 26.1.23 del Estatuto de Autonomía; y en el ejercicio de éstas se está elaborando un proyecto de Ley de Cooperativas, que actualizará la regulación actual que data de 1987.

Por lo que se refiere a la Seguridad Social, el nº 17 del mismo art. 149.1 de la Constitución establece la competencia exclusiva del Estado sobre la legislación básica y régimen económico de la Seguridad Social, sin perjuicio de la ejecución de sus servicios por las Comunidades Autónomas.

El art. 28 del Estatuto contiene en su punto 6 las funciones ejecutivas que se detentan en materia de gestión de prestaciones y servicios sociales del sistema de la Seguridad Social: (INSERSO), las cuales deben ejecutarse de acuerdo con las normas establecidas por el Estado, tanto en lo que se refiere a la determinación de las prestaciones del sistema, como a los requisitos para establecer la condición de beneficiario y a la financiación.

Por último, cabe señalar, en lo que se refiere a las materias que comprende esta área, que la Comunidad Autónoma tiene competencia

exclusiva en materia de Acción Social y Servicios Sociales, de acuerdo con lo que establece el art. 26 del Estatuto de Autonomía.

La asunción de estas competencias, traspasadas desde la Administración Central, en especial las ejercitadas por el Instituto Nacional de Servicios Sociales -cuya culminación se prevé para el presente año, a tenor de lo que se establecía en los Anexos III y IV del Acuerdo de transferencias-, hicieron necesaria la creación de una estructura administrativa acorde con las necesidades y que permitiera a su vez que los Servicios Sociales estuvieran dotados de los mecanismos adecuados para responder a las demandas planteadas por la sociedad.

A tal fin se creó la Gerencia de Servicios Sociales, como Organismo Autónomo, con personalidad jurídica propia y plena capacidad de obrar, por Ley 2/95, habiendo finalizado todo el proceso de estructuración administrativa territorial y la dotación y nombramiento de los responsables provinciales a lo largo del pasado año 1997.

Por último indicar que, independientemente de las actuaciones de oficio que se han desarrollado por la Institución en relación con los problemas de enfermos mentales, tercera edad y minusválidos, han sido numerosas las quejas que se han presentado, durante el año 1997, ante el Procurador del Común y que han dado lugar a la apertura del correspondiente expediente como veremos en la parte relativa a los Servicios Sociales.

TRABAJO

Las quejas relativas a esta materia se centran principalmente en las competencias que se ejercitan por la Dirección General de Trabajo, dependiente de la Consejería de Industria, Comercio y Turismo.

El principal y el más repetido motivo de las quejas, tramitadas en el año 1997 se refiere al gran retraso existente en la resolución de los expedientes relativos a ayudas o subvenciones de los distintos programas de promoción de empleo y de formación profesional ocupacional.

Las acciones del fomento del empleo que lleva a cabo la Administración Autonómica se regulan a través de sucesivas disposiciones de carácter anual, en las que se contemplan distintos programas cuyos incentivos, así como los colectivos a los que van dirigidos, son muy variados. Entre ellos se incluyen incentivos a la contratación de jóvenes, de desempleados, financiación de nuevas contrataciones de carácter indefinido, de transformación de contratos temporales en indefinidos, de promoción de empleo autónomo, creación o conservación de puestos de trabajo en cooperativas o sociedades laborales, integración social de los minusválidos, etc.

Entre los diversos programas, el de integración laboral de los minusválidos tanto en Centros Especiales de Empleo (CEE) como su establecimiento como trabajadores autónomos, y el de Promoción de Empleo Autónomo, son los que en más ocasiones han sido objeto de quejas.

Estas dilaciones se muestran de diversos modos, como silencios administrativos prolongados, lentitud anormal en la fase de instrucción de los expedientes o con informaciones verbales desalentadoras, etc.

Sin embargo, como se podrá comprobar a largo de este informe, la mayoría de las quejas se refieren a peticiones sobre las que finalmente recayeron resoluciones favorables y se abonaron las correspondientes ayudas.

Las causas de esta situación son, generalmente, el agotamiento prematuro de la dotación presupuestaria que se prevé para cada programa, el retraso acumulado y la falta de agilidad que existe en las distintas dependencias administrativas encargadas de tramitar y resolver estas solicitudes.

Hay que dejar constancia que el retraso se viene produciendo desde el año 1995, en el que, y en un primer momento, con la recepción de las competencias que se transfieren desde la Administración Central, se decide concentrar en la Consejería de Industria Comercio y Turismo, y sus dependencias, la resolución de todas las ayudas derivadas de los distintos programas de fomento al empleo y a la formación, lo que ocasiona una gran demora, si bien éste se subsana en febrero de 1996, para los expedientes iniciados a partir del 1 de enero de dicho año.

Sin embargo, la escasez de recursos económicos o la dotación de éstos para cada uno de los programas, ha producido dilaciones en las resoluciones, trasvases de fondos de unos programas a otros, y tardanzas excesivas y carentes de justificación jurídica, en el momento de hacer efectivo el pago de las cantidades reconocidas. Se da la circunstancia de que en 1997 se han dictando resoluciones y pagado ayudas correspondientes a solicitudes correspondientes a 1995, que reunían todos los requisitos, así como otras del mismo año cuyas solicitudes han sido desestimadas.

Por ello, parece necesaria la confección de unos presupuestos más realistas, con una dotación económica adecuada para romper esta inercia en la que nos vamos encontrando año tras año.

Destacaremos los expedientes **Q/960/97** y **Q/338/97**. En este último su presentadora ponía de manifiesto que le notificaron la caducidad de su solicitud, formulada con fecha 14-7-95, relativa al expediente de subvención financiera y renta de Subsistencia en relación con el Programa III (Promoción de Empleo Autónomo) por no haber remitido la documentación solicitada a requerimiento de la Dirección General de Trabajo de 1 de marzo de 1996, cuando, según afirma y aporta fotocopia, dicha documentación la remitió mediante escrito en el que consta el sello de registro de entrada de Segovia con fecha 25 de abril de 1996 y en el que se hace referencia al FSE-Programa Promoción del Empleo Autónomo y el nº de expediente.

Solicitado informe a la Dirección General de Trabajo, manifiesta que *"en fecha 5 de marzo de 1996, con Registro de Salida nº 3.375, se requirió a la interesada para que presentase la documentación exigida en la normativa reguladora de esta materia (Orden Ministerial de 21 de febrero de 1986 y Orden de 22 de marzo de 1994). Advirtiéndole que, de no presentar esta documentación en un plazo de 10 días se continuará el estudio del expediente en el estado en que se encuentre, tal y como previene el art. 71 de la Ley del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, y, de no ser posible continuarlo, se considerará que desiste de su petición, archivándose sin más trámite con los efectos previstos en el art. 42.1 de la citada Ley.*

- En fecha 25 de marzo, la interesada, en virtud del escrito de requerimiento, presentó la misma. No obstante, en lo relativo a los

Certificados de Hacienda y de la Seguridad social, presenta solicitud de los mismos a dichas entidades, haciendo constar que en lo relativo al certificado emitido por el INEM, fue aportado en el momento de la solicitud (a la solicitud acompaña declaración jurada de estar inscrita como demandante de empleo).

- En fecha 18 de octubre de 1996, se dicta Resolución de caducidad del expediente, por haber transcurrido más de 3 meses desde la notificación del requerimiento, sin que la interesada haya presentado la documentación, imprescindible para la Resolución del expediente, relacionando, por error, toda la documentación, cuando afectaba exclusivamente a los 3 Certificados anteriormente citados.

- Con fecha 29 de noviembre de 1996, la interesada presenta Recurso Ordinario, ante el Consejero de Industria, Comercio y Turismo, al que acompaña los Certificados requeridos. Por la Dirección General de Trabajo se considera que los defectos de la Resolución no afectan al contenido esencial de la misma, puesto que, según la normativa aplicable, estar inscrito como desempleado en la Oficina de Empleo y al corriente de sus obligaciones con Hacienda y la Seguridad Social, son requisitos indispensables para acceder a este tipo de ayudas, sin cuyos certificados no se puede comprobar; sin embargo se informa que será estimado el recurso pendiente de resolver". Por lo que se estimó que su problema había quedado resuelto y se procedió al archivo del expediente.

En cuanto a la Formación Profesional Ocupacional, las quejas más numerosas se refieren al retraso en el pago de becas y ayudas de transporte y manutención.

Así mismo se denunciaron irregularidades en las empresas que impartían los cursos y que, en algunos casos, hacían firmar a los alumnos un recibo en el que constaba que habían percibido cantidades

que en realidad no se habían hecho efectivas. Así los expedientes **Q/461/97** y **Q/297/97** y **Q/2670/96**. En este último se ponía de manifiesto que el presentador de la queja y otras doce personas más asistieron a un curso organizado y cofinanciado por la Junta de Castilla y León y el Fondo Social Europeo e impartido por una empresa. El curso finalizó en febrero de 1995, y antes de la clausura del mismo les hicieron firmar un recibo en el que figuraba la cantidad de 50.000 ptas. que les correspondía como subvención en concepto de coste salarial, sin haber percibido la cantidad citada, aunque en el mismo se hace constar que no implicaba dicha firma el percibo de aquella.

Ante la tardanza en percibir la subvención presentaron escrito ante la Dirección General de Trabajo con fecha 6-1-96, acompañando fotocopias de los recibos mencionados. Por parte de dicha Dirección General se les manifestó, en enero de 1996, que dicha entidad había percibido la cantidad correspondiente a la subvención de ese expediente, remitiéndonos la relación de alumnos. Se pudo comprobar que entre los alumnos por los que se le habíann hecho efectivas cantidades, se encontraban los que habían presentado esta queja. Sin embargo, en octubre de 1996, seguían sin percibir las cantidades adeudadas.

Se admitió a trámite y se solicitó informe acerca del estado de la referida cuestión, concretando las posibles actuaciones inspectoras que a tal efecto se hubiesen llevado a cabo, a instancias de esa Dirección General, al menos a partir de enero de 1996 -fecha en la que, según los presentadores de la queja, pusieron en conocimiento de la Administración la irregularidad observada-, y, en su caso, las resoluciones que al efecto se hubieran dictado.

Estudiado el informe emitido por la Dirección General de Trabajo, el problema se consideró resuelto.

En efecto, en un primer informe se nos indicó que en conversación mantenida el 6 de septiembre de 1996 con representantes de la empresa, ésta se comprometió a efectuar los correspondientes pagos antes del día 15 de noviembre de 1996, por lo que, y ante la petición de informe que por esta Institución se había planteado, se requirió por parte de la Dirección General de Trabajo para que remitiera los justificantes de pago.

En un segundo escrito, la Dirección General nos envía copia de los justificantes acreditativos de la compensación de salarios a los alumnos participantes en el curso "Comercio Exterior", entre los que se encuentran los firmantes de la queja, apareciendo en la relación como cobrado, así como fotocopias de los cheques por los que se les hizo efectiva la citada cantidad y del recibo por el que se considera saldada y finiquitada.

Con relación a las ayudas dirigidas a la Integración Social de los Minusválidos, este año ha disminuido el número de quejas relativo al pago de subvenciones destinadas al mantenimiento de puestos de trabajo en los Centros Especiales de Empleo, denominadas coste salarial, y ello al parecer porque se ha normalizado el pago de las mismas; sin embargo, no ocurre lo mismo con las relativas a asistencia técnica, subvención financiera y subvenciones de proyectos de interés social, aplicables a la puesta en marcha de proyectos generadores de empleo o de carácter innovador. En éste, según resulta de la información obrante en esta Institución, aún se están resolviendo expedientes que corresponden al año 1995, y ello al parecer por las mismas causas que hemos dejado reflejadas en el apartado correspondiente a ayudas de fomento al empleo.

Así el expediente **Q/807/97** que se refiere a la tramitación de un expediente de ayudas para la integración social de minusválidos, cuya

solicitud se presentó el 28 de marzo de 1995 y no se resolvió hasta el 16 de diciembre de 1997. En este supuesto se desestimó la petición por no cumplir con la obligación de mantenimiento de los puestos de trabajo creados.

Con relación a las ayudas destinadas a la Formación de Minusválidos, que se tramitan a través de la Gerencia de Servicios Sociales, y que se contemplan en la resolución de este organismo autónomo, de 21 de febrero de 1997, y dentro de las iniciativas europeas INTEGRA Y HORIZON, se ha observado también una disminución en el número de quejas presentadas.

Con relación a los Centros Especiales de Empleo, destacaremos el expediente **Q/2731/96**, relativo a uno de Ávila, cuya queja se centraba en la actuación de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, en relación con la exigencia y aplicación de la normativa pactada aplicable a las relaciones laborales especiales que existían en el mismo, y donde se efectuó un adecuado asesoramiento que determinó el sometimiento a la Jurisdicción del Orden Social del conflicto que dicha cuestión planteaba. Posteriormente se celebró una reunión y se inició una mediación, finalizando el conflicto existente y acordando ambas partes la iniciación de un período de consultas para la elaboración de un Convenio Colectivo de Empresa.

Hay que señalar que un número considerable de quejas no son admitidas a trámite en esta área, porque no son propiamente tales, sino más bien escritos de consulta o de solicitud de información, lo que revela que los ciudadanos son incapaces de comprender las complejas normas existentes, y que acuden a esta Institución en demanda de información y orientación para solucionar sus problemas.

Asimismo, existen muchas quejas que no han sido admitidas a trámite por algunas de las causas que imposibilitan legalmente la

intervención directa de la Institución para solucionar los problemas expuestos por los interesados, en especial, la existencia de intervención judicial previa.

Otro número importante de éstas se refieren a los problemas que surgen dentro de la propia empresa; son por ello de carácter estrictamente privado, y en este caso, pese a caer fuera de las competencias de la Institución, se ha tratado de cumplir al máximo con el deber de información y orientación acerca de los medios que se pueden utilizar en cada caso para la defensa de los derechos que, según manifiestan, han sido conculcados. Así por ejemplo los expedientes **Q/1307/97** y **Q/1308/97**.

Conviene también señalar que se dirigen a la Institución órganos de representación de los trabajadores que plantean reivindicaciones o quejas de carácter colectivo que afectan en unos casos a la continuidad de la empresa o de secciones de la misma (así la queja **Q/1473/97**). En otros casos, nos transmiten su preocupación por problemas de carácter general, como por ejemplo la queja **Q/1884/97**, que se está tramitando actualmente, en la que se pone de manifiesto que, a juicio de su autor, existe falta de planificación administrativa en materias tales como la salud de los trabajadores y la prevención de los riesgos laborales.

Otras veces acuden a la Institución con pretensiones que escapan a nuestra competencia, como por ejemplo la **Q/340/97**, en la que se solicitaba la intervención de la Institución. instando que "*se presente el correspondiente recurso constitucional ante el Tribunal Constitucional, puesto que el rigor formalista impuesto al derecho para acceder a los recursos obstaculiza el acceso a los mismos, así como que se adopten las medidas necesarias tendentes a la protección que venimos pidiendo por el derecho al trabajo de los firmantes*". Se

acompañaban Sentencias de la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de Valladolid y de Burgos.

Del estudio de los motivos alegados y de la documentación remitida se llegó a la conclusión siguiente :

El art. 22 de la Ley Reguladora de la Institución prevé que el Procurador del Común cuando considera 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; sin embargo, en los hechos denunciados en este supuesto, no se observaron datos objetivos ni fundamentos jurídicos que posibilitaran la actuación de esta Institución, y ello en base a las siguientes consideraciones:

En primer lugar es preciso traer a colación, en relación con la cuestión suscitada, lo que al respecto establece la Constitución Española, en cuyo capítulo II del Título I, sección I, se recogen los derechos fundamentales, frente a cuya infracción o violación es posible el acceso al recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional, tal y como establece el art. 53.2 de la misma. Pues bien, entre estos derechos fundamentales recogidos de los arts. 14 a 29, no se encuentra el derecho al trabajo, que se establece en el art. 29, sección II, de este Título, y por lo tanto su violación no da acceso en amparo al Tribunal Constitucional. Requisitos estos de accesibilidad, jurisdicción y competencia que se reitera en el art. 161 de la Constitución Española.

En segundo lugar, y respecto al Recurso de Inconstitucionalidad el ya citado art. 161 establece que el Tribunal Constitucional es competente para conocer de este recurso contra Leyes y disposiciones normativas con fuerza de Ley, y que habrá de interponerse, de acuerdo con lo dispuesto en el art. 33 de la Ley

Orgánica 2/79 del Tribunal Constitucional (LOTC) en el plazo de tres meses a partir de la publicación de la Ley, disposición o acto con fuerza de ley, mediante demanda presentada ante el Tribunal Constitucional en la que deberán expresarse las circunstancias de identidad de las personas u órganos que ejercitan la acción [...], concretar la Ley, disposición o acto impugnado, en todo o en parte, y precisar el precepto constitucional que se entiende infringido. Circunstancias que no se plasman en el escrito remitido, además de haberse superado con creces el plazo de los tres meses previstos en la norma, por lo que el Defensor del Pueblo tampoco podría ahora interponerlo, si es que esa era la petición que se contiene en su escrito.

Si, por el contrario, lo pedido es la intervención de esta Institución, relativa al contenido del art. 22 de nuestra Ley Reguladora, hay que destacar que la legitimación para formular recurso de amparo, la poseen, en todo caso, las personas directamente afectadas (art. 46 LOTC), y en lo que respecta a nuestra posible actuación, la resolución judicial ha de infringir el Estatuto de Autonomía en cuanto desconozca un derecho fundamental, y ninguno de estos requisitos se dan en las sentencias remitidas.

Por otro lado, si lo que realmente se considera infringido es el art. 24 de la Constitución Española, damos por reproducido lo anteriormente señalado, relativo a la legitimación, señalando además que, de acuerdo con lo que establece el art. 43 de LOTC, el plazo para interponerlo será el de veinte días siguientes a la notificación de la resolución recaída en el previo proceso judicial.

Por último, y en cuanto al fondo que subyace en su escrito de queja, la imposibilidad de formular recurso de casación para la unificación de doctrina, regulado en los arts. 216 y siguientes de la Ley de Procedimiento Laboral, por no conocer o existir sentencias

contradictorias, en el plazo establecido para su interposición, a partir de la notificación de la Sentencia 999/96, del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, Sala de lo Social de Burgos, se ha de significar que en supuestos similares ya se ha pronunciado el Tribunal Constitucional, señalando que es constitucional el establecimiento de requisitos para el acceso a los recursos contra sentencias dictadas en procesos contradictorios, en los que las partes gozaron de todas las garantías y medios de defensas legales, y que no puede considerarse una exigencia formalista e irrazonable que se aporten por la parte resoluciones contradictorias entre sí sobre asuntos en que concurren los mismos litigantes u otros diferentes en idénticas situaciones, así como hechos, fundamentos y pretensiones sustancialmente iguales, pues esa exigencia es un presupuesto indispensable y perfectamente coherente y consustancial con la naturaleza extraordinaria del recurso de casación para unificación de doctrina. (ST. T.C. 46/84 y 126/94).

Por otra parte el amparo no puede constituirse en un instrumento de unificación de la jurisprudencia a modo de casación universal (TS. 237/91) y el derecho fundamental a obtener la tutela judicial efectiva de jueces y tribunales comprende el de obtener una resolución fundada en derecho, sobre la pretensión deducida en términos que no pueda ser tachada de infundada o irrazonable (ST. T.C. 190/1988).

Por todo ello, se procedió a rechazar la queja, al no haber detectado ningún tipo de irregularidad en la actuación denunciada que pudiera ser objeto de una decisión supervisora y se acordó, en consecuencia, el archivo del expediente .

Situación diferente es la que nos encontramos cuando los que acuden a la Institución en escrito de queja son trabajadores que prestan sus servicios para las Administraciones Públicas, mediante relaciones

de naturaleza jurídico-laboral, o cuando se trata de actuaciones referidas a procesos de selección y/o concurso para la prestación de servicios de carácter laboral para las mismas.

En estos casos, si la Administración frente a la que se formula la queja es la Administración Central, los expedientes son remitidos al Defensor del Pueblo; así, por ejemplo las quejas señaladas con los números **Q/1012/97, Q/1068/97, Q/334/97 o Q/1078/97.**

Con relación a la Administración Autonómica, se han presentado quejas sobre temas diversos, observándose que han disminuido el número de las presentadas -lo cual puede ser consecuencia de una mejoría de las relaciones y de los cauces de información de las partes implicadas- y, asimismo, que éstas vienen mejor enfocadas y fundamentadas.

Destacaremos, con relación al acceso a la condición de trabajador de la Administración, la queja **Q/345/96**, en la que se ponía de manifiesto que la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León había efectuado convocatoria pública de empleo para contrataciones temporales con fecha 15 de enero de 1996. El presentador de la queja acudió a la primera de las pruebas fijadas, y la superó, por lo que apareció en la relación de aprobados publicada. Cuando fue a presentarse a la segunda prueba, fue excluido de la entrevista personal, ya que, según le manifestaron: "se comprobó que tenía un contrato en vigor de la misma categoría y grupo". Al no estar conforme con esa exclusión presentó recurso ordinario con fecha 13-5-96 sin haber obtenido respuesta alguna.

Se acordó admitir la misma a trámite e iniciar las gestiones de investigación necesarias para el esclarecimiento de los supuestos en que se basaba ya que dicha queja reunía los requisitos formales

establecidos y se procedió a solicitar informe de la Administración actuante.

El informe remitido se limitaba a adjuntar copia de la resolución dictada con fecha 4 de noviembre de 1996, por la que se resolvía el recurso planteado por el ciudadano, en relación con las bolsas de empleo, pero sin dar respuesta a ninguna de las cuestiones planteadas, ni facilitar la documentación que en su día había solicitado y que se consideraba en todo caso imprescindible para poder resolver la cuestión planteada, por lo que se reiteró la petición de información.

Asimismo, se estimó necesario, como documentación complementaria, que se remitiera también, al amparo de lo dispuesto en el art. 16 de la Ley 2/94, copia de los documentos acreditativos de la situación de desempleo, y que, según la resolución dictada, constituía requisito imprescindible, de cada una de las personas que resultaron seleccionadas para integrar la bolsa de empleo a que el recurso se refiere.

Fue necesario reiterar de nuevo la petición de información que se había efectuado con fecha 26 de octubre de 1996, ya que examinada la documentación remitida con fecha 22 de enero de 1997 y acompañada del oficio de fecha 17-1-97, Registro de Salida de la Delegación Territorial nº 415, se comprobó que únicamente se enviaba la fotocopia de la Tarjeta de empleo de la primera de las integrantes de dicha bolsa, pero no del resto de las doce personas seleccionadas. Se solicitó de nuevo el envío de la documentación señalada en el plazo más breve posible, para poder concluir el estudio del expediente.

Pues bien, una vez finalizada la se procedió a dictar la resolución pertinente, en base a las consideraciones que a continuación se enumeran:

Primera.- La convocatoria pública de empleo -contrataciones temporales-, firmada por el Secretario Territorial de esa Delegación Territorial de fecha 15 de Marzo de 1996, y efectuada en cumplimiento de lo dispuesto en el entonces vigente III Convenio Colectivo para el personal laboral de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, siguiendo el Acuerdo de la Comisión Paritaria sobre bolsas de empleo de 6 de Abril de 1993, establecía entre los requisitos numerados en el punto 2: a) *Estar inscrito como demandante de empleo en cualquier oficina del INEM de la provincia.*

El apartado 5 de la misma "*vigencia de la bolsa de empleo*", en su punto cuarto dispone: *En la entrevista personal, los interesados deberán acreditar con documentos diferentes aspectos, tales como: a) Experiencia en empresa pública y/o privada; b) Situación de desempleo; c) Cargas familiares u otras circunstancias que se quiera hacer constar*".

Segunda.- Los acuerdos del Pleno de la Comisión Paritaria sobre Bolsas de Empleo de fecha 6 de Abril de 1993, a que se refiere la propia convocatoria, comprenden el procedimiento y criterios de baremación para la selección de personal de carácter temporal y son consecuencia de lo establecido en el art. 25 del III Convenio Colectivo del Personal Laboral al servicio de la Comunidad Autónoma de Castilla y León.

En dichos acuerdos se establece:

"SÉPTIMO.- Pruebas de selección. Constarán de dos partes:

A) Prueba objetiva. Examen teórico y/o práctico. La puntuación de esta prueba supondrá el 50% del total. Esta fase de selección será eliminatoria y, por tanto, serán excluidos y no valorados en la siguiente fase aquellos aspirantes que no superen el

mínimo de puntuación, que se fija, a su vez, en el 50% de la establecida para esta prueba. Superada esta primera fase se pasaría a la entrevista y baremación.

B) Entrevista. Puntuación: 50% del total. Esta fase valorará:

Experiencia: en la empresa pública y en la empresa privada.

Situación de desempleo: antigüedad en la demanda, percepción o no del subsidio, demandante de primer empleo, mayor de 45 años

Circunstancia sociofamiliar: previa justificación de lo alegado y a juicio de la Comisión.

OCTAVO.- Baremo

La prueba objetiva se valorará con un máximo de 10 puntos, siendo necesario alcanzar una puntuación mínima no inferior al 50% para poder ser valorada la entrevista en sus diferentes aspectos y, consecuentemente, recibir una valoración final.

La entrevista se valorará con un máximo del 50% sobre el total de la puntuación y con los siguientes criterios:

. Experiencia: 5 puntos , 0,02 por mes en la empresa pública y 0,01 por mes en la empresa privada

. Desempleo: un máximo de 5 puntos, Antigüedad en la demanda: 0,02 por mes hasta un máximo de 3 puntos, . Sin subsidio: 1 punto. Primer empleo: 1 punto, Mayor de 45 años: 1 punto (excluyente con el anterior)

NOVENO. Valoración final.

*Aquellos aspirantes que **hayan superado la prueba objetiva serán puntuados por la prueba siguiente, siendo la suma de ambas la puntuación total del aspirante**, incorporándose a la lista de espera, en el puesto que le corresponda y con arreglo a la puntuación obtenida. En caso de producirse un empate entre dos o más aspirantes, la Comisión decidirá sobre la prelación.*

Lista de Bolsa de Trabajo. Con el resultado de las pruebas anteriores se elaborará una lista, por cada categoría profesional, por orden de puntuación."

Tercera.- Hay que traer a colación en este punto, de acuerdo con lo pactado por las partes negociadoras y plasmado en el art. 5 del III Convenio Colectivo, que: "Los acuerdos adoptados en pleno por la Comisión Paritaria tendrán la misma eficacia que lo pactado en el presente Convenio Colectivo", y lo pactado en convenio colectivo obliga a los empresarios y trabajadores incluidos dentro de su ámbito de aplicación y durante todo el tiempo de su vigencia, -art. 82 del Estatuto de los Trabajadores-, por lo que se debió, en todo caso, tener en cuenta por esa Delegación Territorial lo que dicho acuerdo establece, que es a su vez concordante con lo dispuesto en la correspondiente convocatoria y con lo establecido en el Decreto 28/85, de 11 de abril, por el que se regula el ingreso del personal laboral al servicio de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, y en concreto el capítulo III del mismo.

Cuarta.- El estudio de la normativa aplicable, los informes emitidos y la documentación remitida pone de manifiesto:

A) Que por parte de la Delegación Territorial, al resolver el recurso, se han confundido dos aspectos totalmente diferenciados, tanto en la convocatoria como en los Acuerdos de la Comisión Paritaria: "los requisitos" para poder participar en el proceso selectivo y "los méritos"

a tener en cuenta en la segunda parte de dicho proceso, reconociendo expresamente en la Resolución dictada que la exclusión para participar en la entrevista personal se debió al hecho de encontrarse trabajando, lo que supone una clara infracción de la base novena del acuerdo de la comisión paritaria.

A este respecto, hay que señalar que de acuerdo con la normativa aplicable a todos los procesos de selección, es principio general, doctrinalmente establecido y jurisprudencialmente admitido y plasmado en numerosas sentencias, que por conocidas se dan por reproducidas, que las bases de la convocatoria son la ley del concurso y obligan en igual medida a la Administración y a los concursantes.

La convocatoria fija las reglas del juego dentro de las que han de moverse los intervinientes en el proceso de selección y los que con ocasión del mismo conozcan las posibles impugnaciones de los diferentes actos que integran aquel. Mediante la publicación de esas bases la Administración se autolimita y queda efectivamente limitada. De tal manera que ese acto administrativo con destino general e indeterminado en que la convocatoria consiste, vincula a la Administración, que tiene que ajustarse a lo dispuesto en la misma.

Dicho esto, se hace necesario distinguir entre los requisitos para tomar parte en la oposición o concurso y los méritos que pueden o tienen que ser valorados por la Comisión examinadora.

La concurrencia de los primeros es necesaria para poder constituir la concreta relación jurídica entre aspirantes y Administración, en virtud de la cual se adquiere la condición de admitido.

Por ello, los requisitos se han de reunir precisamente en el momento de la presentación de la instancia. Y efectivamente, en la

convocatoria que nos ocupa, el epígrafe 2 dice "requisitos" entre los que figura: "Estar inscrito como demandante de empleo en cualquier oficina del INEM de la provincia", sin más especificaciones. Y por lo tanto, reúne el requisito quien figura inscrito y además es desempleado y quien solamente figura inscrito como demandante de empleo, para mejora de empleo, pues ambos poseen la calificación exigida genéricamente y sin distinción alguna, y conocido es el aforismo jurídico "donde la Ley no distingue, no se puede distinguir".

Este requisito lo cumplía el ciudadano que acude a esta Institución en escrito de queja, y así se lo reconoció la propia Administración cuando lo admitió en la primera parte de la prueba, que se denomina prueba objetiva, y donde resultó seleccionado, tal y como refleja la lista comprensiva de la relación de aspirantes que superaron la prueba escrita.

Con relación a "los méritos", deberán valorarse los que documentalmente se acrediten, tal y como se especifica en el punto 5 de la convocatoria -téngase en cuenta que ni siquiera contiene una relación limitada sino que la misma es abierta y *ad exemplum*,- existiendo la posibilidad de hacer referencia a otras circunstancias que se quieran hacer constar. Para su valoración hay que tener en cuenta las especificaciones que se contienen en el punto octavo del acuerdo y que hemos transcrito anteriormente: antigüedad en la demanda, subsidio, primer empleo, etc., cada una con su puntuación concreta.

De una lectura de este baremo se desprende que se otorga la puntuación que allí se especifica solamente a los demandantes de empleo que se encuentren en situaciones descritas, esto es, se añade al requisito para participar la concurrencia de otras circunstancias, que son las que se estiman puntuables, y que se refieren a colectivos que han sido calificados como especialmente desfavorecidos y con mayor

dificultad a la hora de encontrar empleo, lo cual viene a coincidir con la finalidad y motivación del Decreto 28/85: justo reparto del empleo disponible, atendiendo al principio de solidaridad que marcan los principios constitucionales.

B) Que asimismo, el estudio de la documentación obrante pone de manifiesto el incumplimiento de lo que dispone el apartado noveno del acuerdo de la comisión paritaria: "Aquellos aspirantes que hayan superado la prueba objetiva, serán puntuados por la prueba siguiente, siendo la suma de ambos la puntuación total del aspirante...". Al no hacerlo así se ha vulnerado esta disposición, que contiene una norma claramente imperativa, aplicable al caso que nos ocupa y que debió ser tomada en cuenta y primar sobre consideraciones de cualquier índole, que carecen de apoyo legal y que incluso se justifican por conocimientos personales, ajenos al proceso selectivo, que deben permanecer totalmente al margen del mismo.

Por último, en lo referente al requisito de estar desempleado, la remisión hecha al principio de igualdad en el que se amparan para justificar la actuación desarrollada, señalando que este se exigió a todos los seleccionados, apuntar que su consideración como requisito para participar en procesos de selección o como mérito único valorable ha sido enjuiciado por el Tribunal Constitucional, manifestando al efecto que si bien esta circunstancia debe ser tomada en cuenta por los poderes públicos y como tal ser objeto de la adecuada protección, no constituye muestra de mérito o capacidad, principios que deben presidir todo proceso de selección en la Administración Pública.

Asimismo y para terminar, únicamente dejar constancia del error que se contiene en el escrito dirigido al ciudadano interesado, de fecha 25 de Abril de 1996, en el que se indican los motivos por los que fue excluido de la entrevista personal, y en cuyo punto tercero dice: "El

Decreto 28/1985, de 11 de abril, regula el ingreso del personal laboral al servicio de esta Administración Autonómica, tanto en las contrataciones de duración indefinida, como en las de duración determinada, siendo la Oficina de Empleo quien indique las características que deben reunir los aspirantes", cuando lo cierto es que la indicada norma, Decreto 28/95, y en lo que respecta a la contratación de duración determinada dice:

"Art. 20.-1. Las Consejerías podrán hacer uso de las modalidades de contratación laboral de duración determinada, para la realización de trabajos de carácter temporal, con sujeción a la normativa vigente en la materia.

2. En el expediente tramitado al efecto, deberá acreditarse la necesidad de proceder a la contratación de personal laboral de duración determinada.

Art. 21.- El proceso de contratación se realizará de acuerdo con lo establecido en los Convenios Colectivos aplicables y, en su defecto, con sujeción a los siguientes trámites:

a) La Consejería que, para la realización de sus actividades de carácter temporal, precise contratar personal, dentro de las modalidades previstas en la legislación vigente, y a la vista del oportuno crédito presupuestario, deberá solicitar el mismo dirigiéndose a la correspondiente Oficina de Empleo.

b) En la oferta se consignarán las características que deben reunir los aspirantes, a fin de que la Oficina de Empleo pueda proponer al personal idóneo.

c) La Consejería, una vez seleccionado el personal de entre el propuesto por la Oficina de Empleo, procederá a formalizar los correspondientes contratos.

Por todo lo expuesto se formuló a la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León, en León, Recomendación Formal para 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 ésta, debiendo cumplirse estrictamente lo que en ellas se dispone, así como los principios constitucionales de mérito, capacidad, igualdad y publicidad que deben presidir los procesos de selección del personal al servicio de la Administración Pública, se trate de personal fijo o temporal.

En cuanto al supuesto concreto que nos ocupa, habiendo transcurrido el plazo de vigencia de la Bolsa a que se refiere el recurso en su día presentado, y puesto que según su informe y la documentación remitida, la relación laboral que tenía con la Administración el compareciente finalizó el día 1 de julio de 1996, se debería de buscar alguna fórmula para paliar los posibles daños que se haya causado al interesado, de la manera que estime más adecuada y en el menor tiempo posible.

La Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León ha contestado a la Recomendación del Procurador del Común estimando que no veía adecuado seguirla ya que:

" Por lo que se refiere a la Recomendación de que en los procesos selectivos se tenga en cuenta que las bases de la convocatoria constituyen la ley por la que ha de regirse ésta, considera esta Delegación que las bases se han respetado escrupulosamente. En efecto, la prolija argumentación de la Resolución de V.E. acredita en sí misma que la cuestión puede dar

lugar a una controversia jurídica que habría de ser resuelta por los Tribunales de Justicia, pero es que, además, es errónea, a juicio de esta Delegación Territorial, porque en la misma se argumenta distinguiendo entre requisitos y méritos, cuando en la convocatoria efectivamente figura entre los requisitos "estar inscrito como demandante de empleo", pero no se establece como mérito la situación de desempleo, sino que los interesados deberán acreditar con documentos "estar en situación de desempleo", situación que una vez acreditada daría lugar a su valoración en la forma establecida por la Comisión Paritaria. Por ello, la redacción de la convocatoria podría no ser afortunada, pero considera esta Delegación Territorial que era suficientemente explícita en la exigencia de la situación de desempleo a los aspirantes.

Por lo que se refiere a la Recomendación de buscar alguna fórmula para paliar los posibles daños al interesado, significo a V.E. que para el resarcimiento de supuestos daños de la Administración a los ciudadanos debe seguirse el procedimiento que establece 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. Cualquier Acto Administrativo "para paliar los posibles daños" podría ser considerado, cuando menos, arbitrario, y más en el presente caso que existe resolución administrativa firme y definitiva, por cuya razón esta Delegación Territorial considera inadmisibile su Recomendación en tal sentido ".

A tenor de lo que establece el art. 31 de la Ley reguladora de esta Institución se hace constar el rechazo destacando que, en este supuesto, el mantenimiento de la postura de la Administración supone una clara infracción y un desconocimiento de la doctrina del Tribunal Constitucional existente al respecto, e induce a pensar en la existencia

de otros intereses que primaron sobre los legalmente establecidos en el proceso de selección a que se refiere la presente queja y que se pusieron de manifiesto así mismo en el transcurso de dicho proceso, en el que los representantes de los trabajadores que formaban parte de la comisión de selección se negaron a firmar el acta correspondiente por no estar de acuerdo con la exclusión de este participante.

Sobre el desarrollo y condiciones de la prestación de trabajo, resaltaremos la queja **Q/509/96** relativa a un supuesto de traslado por causa de enfermedad y/o movilidad funcional. En el escrito de queja se ponía de manifiesto que se habían dirigido a la Secretaría General de la Consejería de Educación y Cultura, solicitando, por razones de salud, el cambio de puesto de trabajo, no habiendo obtenido contestación alguna al respecto.

Admitida la queja a trámite se iniciaron las gestiones de investigación necesarias para el esclarecimiento de los hechos denunciados.

Examinada la respuesta remitida se constató que sería preciso ampliar algunos aspectos de la misma para poder llegar a una decisión en cuanto al fondo del expediente y en lo que se refiere a la determinación de la responsabilidad en la tramitación y resolución del mismo; en consecuencia, se solicitó ampliación de la información sobre los siguientes extremos:

- 1) Fecha en que se solicitó por esa Consejería el informe del médico de empresa o facultativo de la Junta de Castilla y León, a que se refiere el art. 9 del III Convenio Colectivo vigente el 18 de julio de 1995, fecha en que la interesada formuló su solicitud de cambio de centro de trabajo.

2) Copia del escrito de esa Consejería dirigido a la Comisión Paritaria del Convenio por el que se le dió traslado de la solicitud, para que ésta examinara los puestos de trabajo vacantes del mismo grupo profesional, previsión a la que se refiere el art. 9 apartado a) del III Convenio.

3) La posibilidad de que se arbitre otra fórmula de traslado de centro, o bien por la Consejería directamente, o por la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Palencia, movilidad funcional -art. 13 del III y IV Convenio Colectivo-, o desplazamiento voluntario -art. 14-, aunque este tenga carácter provisional en tanto se soluciona de manera definitiva su solicitud o se produce el concurso de traslados del personal laboral, por cuanto existen vacantes del mismo nivel y grupo profesional en la misma localidad, en concreto en el Archivo Provincial, según nos manifiesta la interesada.

En el segundo de dichos informes, datado el 27 de mayo de 1996, se ponía de manifiesto, entre otras cuestiones, la entrada en vigor del IV Convenio Colectivo, cuya negociación ralentizó el proceso en su día iniciado. Así mismo se dice textualmente: *"Por otra parte, se ha atendido a lo solicitado por la trabajadora, no existiendo inconveniente alguno a tramitar otro tipo de desplazamiento o movilidad, aún con carácter temporal, siempre que la interesada lo formulase. En dicho supuesto la tramitación supone un plazo más breve y depende de la existencia de plazas vacantes de su categoría y de la conformidad de los representantes de la Administración y el informe, o simple conocimiento en su caso, de los representantes de los trabajadores."*

Pues bien, así se le puso de manifiesto a la interesada, que formuló con fecha 12 de junio de 1996 petición en tal sentido dirigida a ese órgano directivo.

Sin embargo, y a pesar de la brevedad anunciada en su anterior escrito, habían transcurrido casi nueve meses cuando la afectada nos manifestó que hasta la fecha no había obtenido respuesta alguna; únicamente, había sido requerida al objeto de que manifestase si deseaba continuar con la tramitación del traslado por causa de salud, lo que cumplimentó de manera afirmativa.

Por lo cual se solicitó nuevamente información sobre el estado de los dos expedientes, el de traslado por causa de salud y el de movilidad funcional dentro de la misma localidad que se estaban tramitando y de cuya situación la interesada no tenía conocimiento.

El Secretario General de la Consejería de Educación y Cultura informó mediante escrito de 1 de abril de 1997, registro de salida de 8 de abril 1997, a esta Institución, sobre la resolución favorable de la solicitud de movilidad funcional; y con respecto al traslado por causas de salud, que el Comité Intercentros de Salud y Seguridad Laboral estaba próximo a constituirse, y entonces se revisarían todos los casos que se encontrasen pendientes, incluido el suyo.

Por lo que de momento se había resuelto de manera favorable la situación, y por ello se procedió a dar por finalizado el expediente en cuestión y se acordó el archivo del mismo.

De similar contenido es la queja **Q/1539/97**, relativa en un primer momento a la Consejería de Sanidad y Bienestar Social y posteriormente traspasada a la Gerencia de Servicios Sociales por haber sido transferida la trabajadora, y en la que se alcanzó una solución similar.

DESEMPLEO

Con relación a las propias funciones de gestión de prestaciones por desempleo se han presentado quejas como por ejemplo las señaladas con los números **Q/130/97** y **Q/8/97** en las que se ponía de manifiesto la lentitud en la tramitación de sus prestaciones, lo que había producido que en la última de las quejas su presentador, que llevaba cuatro meses en paro, no había percibido prestación alguna. Iniciadas las gestiones por esta Institución la queja se recibió llamada del interesado, manifestando que se había solucionado su problema.

También se refiere a retraso en la resolución de un expediente de pago único de prestaciones por desempleo, la tramitada con el número **Q/982/97**, que finalmente también consiguió una solución favorable.

INEM

Frente a este Organismo se han presentado varias quejas entre las que se resaltan las que plasman la disconformidad de los presentadores con los criterios que utiliza el Inem para la preselección de candidatos para concurrir a empleos de carácter temporal ofertados por las Administraciones Públicas, o para participar en los cursos de formación que él organiza e imparte. Así las quejas **Q/1359/97**, **Q/1806/97**, **Q/2162/97** y **Q/520/97**, **Q/181/97** y **Q/768/97**.

El motivo, consiste en la utilización por parte del Instituto del principio de antigüedad en la demanda o el de la selección geográfica para seleccionar a demandantes de empleo que reúnen los requisitos exigidos en el perfil solicitado, lo que, a su juicio, vulnera principios constitucionales de mérito y capacidad, pues esa circunstancia no constituye reflejo alguno de dichos principios que deba ser tenida en cuenta en la selección para el acceso a un empleo público.

La utilización del criterio de antigüedad en la inscripción o solicitud de empleo, que viene establecida en la Circular del Organismo de 29 de junio de 1984, establece un criterio objetivo para poder así cumplir los requisitos exigidos por la oferta que se cumplimenta, y poder remitir un número determinado de personas por cada plaza ofertada, si bien en dicha circular también se establece la obligatoriedad, en aras a la transparencia que debe presidir el proceso, de dar 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.

Actualmente y por lo que se refiere a la Administración Autonómica, la exigencia, de acuerdo con lo establecido por Acuerdo de 31 de julio de 1997 de la Comisión paritaria del IV Convenio Colectivo, de difundir la oferta a través de la Oficinas de Información, Iniciativas y Reclamaciones de la Junta de Castilla y León y la admisión a las pruebas de todos los candidatos que acrediten estar inscritos como demandantes de empleo o de mejor empleo en las Oficinas del Inem, va a suponer una solución más acorde a los principios que deben presidir los procesos de selección para el acceso a empleos públicos aunque sean de carácter temporal.

SEGURIDAD SOCIAL

De acuerdo con lo que al respecto establece el art. 2 de la Ley de Seguridad Social, que desarrolla el derecho constitucional contenido en el art. 41 de nuestra Carta Magna, se puede definir la Seguridad Social, o el sistema de seguridad social, como el conjunto de medidas a través de las cuales el Estado garantiza a las personas incluidas en su campo de aplicación y a sus familiares o asimilados que tuvieran a su

cargo, la protección adecuada en las contingencias y situaciones legalmente previstas.

Por ello, la razón de ser de cualquier sistema de seguridad social tiene como principio la elevación del nivel de vida de sus habitantes, su bienestar y su seguridad.

En las materias que la integran, se han presentado quejas que se refieren, tanto al funcionamiento de las distintas unidades administrativas que intervienen y gestionan los recursos, como sobre las prestaciones en las que el ciudadano reclama una adecuada protección ante las situaciones de necesidad en las que se encuentra al producirse alguno de los distintos riesgos que cubre el sistema.

Con relación a estas últimas, hay que dejar constancia de que el mayor número de quejas presentadas escapan a la competencia del Procurador del Común, por no estar transferida dicha materia a la Junta de Castilla y León. No obstante, aquellas quejas en las que se observa la existencia de disfunciones o irregularidades administrativas, de carácter formal y subsanable, teniendo en cuenta los estados de necesidad que dichas situaciones originan para los ciudadanos, se han realizado actuaciones tendentes a solucionar los casos concretos que se planteaban.

Finalmente, y en orden a las relaciones institucionales, debe dejarse constancia de la colaboración de las administraciones con competencia en materia de seguridad social con la labor desempeñada por el Procurador del Común de Castilla y León.

Prestaciones de jubilación, muerte y supervivencia

Destacan, por su número, durante el presente año, las quejas referidas a las resoluciones dictadas por el Instituto Nacional de la

Seguridad Social, relativas a los reintegros por cobros indebidos, bien sea por el complemento por mínimos, bien por el complemento de cónyuge a cargo. El principal motivo de éstas, no es tanto que a partir de un determinado momento se deje de percibir dicho complemento, como por el hecho de la obligación de devolver lo ya percibido y gastado, que corresponde a años anteriores.

En este sentido, sería conveniente que en lo sucesivo la administración de la Seguridad Social efectuara los controles o cruces de datos de manera periódica, y como máximo con carácter anual, en aras de un mejor y más adecuado aprovechamiento de los recursos cuya gestión tiene encomendada y un más eficaz servicio a los beneficiarios del sistema. Así mismo sería conveniente una campaña informativa de las circunstancias personales y/o familiares que dan lugar al cobro de dichos complementos. Así, por ejemplo las quejas, **Q/774/97, Q/784/97, Q/814/97, Q/1013/97, Q/1115/97, Q/1194/97, y Q/1956/97** entre otras.

También se han recibido, como en años anteriores, peticiones de información relativa a españoles emigrantes retornados, bien porque desconocen si tienen derecho a algún tipo de pensión por jubilación, bien por las dificultades que tienen para conseguir aportar toda la documentación que les es requerida.

Así, los expedientes **Q/380/97 y Q/1409/97**. En éste último, el presentador de la queja había conocido, por haberse publicado en diversos medios de comunicación, que habiendo sido emigrante en Suiza, podía tener derecho a una pensión de jubilación.

Para poder informar debidamente y puesto que solo había trabajado tres años, y nos acompañaba la contestación emitida por el INSS, nos pusimos en contacto con el Ministerio de Asuntos Sociales, donde nos facilitaron toda la información e instrucciones dictadas al

efecto para la solicitud de las pensiones o la devolución de las cuotas abonadas, de ese segundo pilar de la Seguridad Social Suiza de carácter profesional, dándole traslado de dicha información, así como de los correspondientes modelos para la formulación de la petición concreta.

El expediente **Q/1310/97**, se trataba de un emigrante español en Venezuela que se encontraba transitoriamente en España, y quería solicitar pensión del antiguo SOVI (Seguro Obligatorio de Vejez e Invalidez), por reunir los requisitos para tener derecho al mismo, no obrando en su poder el documento nacional de identidad, lo que parecía una dificultad insalvable; sin embargo, efectuadas las oportunas gestiones, por la entidad gestora se admitió otro documento sustitutivo.

Con relación a las pensiones de orfandad, las modificaciones introducidas por la Ley de Consolidación y Racionalización del Sistema de Seguridad Social han originado alguna queja con relación al contenido de las disposiciones transitorias y la aplicación gradual de la norma, que han sido remitidas al Defensor del Pueblo, así como alguna otra en relación con reintegro de cantidades indebidamente percibidas, por este concepto, como por ejemplo las quejas **Q/1396/97** y **Q/267/97**.

Incapacidades

Incapacidad temporal

Con relación a la prestación económica derivada de esta contingencia, merece destacar la queja **Q/779/97**, en la que se trataba de un ciudadano residente en nuestra Comunidad Autónoma en el momento de prestación de la queja, que venía desplazado desde Cataluña ya en situación de incapacidad temporal, y al que los

problemas burocráticos derivados del traslado de su expediente le suponían llevar cuatro meses sin cobrar la prestación económica y sin obtener respuesta escrita a sus reclamaciones. Teniendo en cuenta la urgencia del caso, pues su situación económica era angustiosa, se mantuvieron contactos con el INSS, el Insalud y la Inspección Médica de Soria, consiguiendo la solución del problema y haciéndole efectivo al reclamante las prestaciones atrasadas y las que iba devengando como consecuencia de su situación.

En la queja **Q/86/97**, el presentador de la queja mostraba su disconformidad con el alta médica emitida por los servicios médicos de la mutua patronal, cerrándola tras indicarle el procedimiento a seguir.

Incapacidad permanente

Se reiteran, como en años anteriores, las quejas relativas a las personas que están aquejadas de dolencias que ellas estiman como susceptibles de calificar como incapacidad permanente, en cualquiera de sus grados, en contra de lo dictaminado por los órganos administrativos competentes.

Con relación a la fiscalidad de las prestaciones derivadas del padecimiento de una incapacidad permanente, se han presentado varias quejas, entre ellas las referenciadas con los números **Q/476/97** y **Q/501/97**, en las que fundamentalmente se ponía de manifiesto la discriminación que padecen los funcionarios jubilados por incapacidad permanente para el servicio, en relación con los trabajadores declarados afectos de una incapacidad permanente absoluta para todo tipo de trabajo.

A tal efecto se informó a los presentadores de las quejas que no se observaban datos objetivos que permitieran deducir una actuación

de la Administración que implicara infracción del ordenamiento jurídico o una actuación de la Administración que supusiera o menoscabase el ejercicio de un derecho y que legitimase nuestra intervención, y ello en base a las consideraciones jurídicas que a continuación se exponían:

En primer lugar, es conveniente traer a colación la definición legal que de incapacidad permanente para el servicio efectúa el art. 28 del R.D. Legislativo 670/87, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Clases Pasivas del Estado, que textualmente dice:

Hecho causante de las pensiones.- 1. El hecho causante de las pensiones que se regulan en el presente capítulo es la jubilación o retiro del personal correspondiente.

2. La referida jubilación o retiro puede ser:

c) Por incapacidad permanente para el servicio o inutilidad, que se declarara de oficio o a instancia de parte, cuando el interesado venga afectado por una lesión o proceso patológico, somático o psíquico que esté estabilizado y sea irreversible o de remota o incierta reversibilidad, cuya lesión o proceso le imposibiliten totalmente para el desempeño de las funciones propias de su Cuerpo, Escala, plaza o carrera.

En segundo término hay que recordar el concepto que de invalidez permanente total y absoluta, ahora denominada por la Ley 24/97, de 15 de julio, incapacidad, efectúa en el art. 137 del Real Decreto Legislativo 1/94, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social, que a tal efecto dispone:

1. La invalidez permanente, cualquiera que sea su causa determinante, se clasificara con arreglo a los siguientes grados:

b) Incapacidad permanente total para la profesión habitual.

c) Incapacidad permanente absoluta para todo trabajo.

2. Se entenderá por profesión habitual, en caso de accidente, sea o no de trabajo, la desempeñada normalmente por el trabajador al tiempo de sufrirlo. En caso de enfermedad común o profesional, aquella a la que el trabajador dedicaba su actividad fundamental durante el período de tiempo, anterior a la iniciación de la incapacidad, que reglamentariamente se determine.

4. Se entenderá por incapacidad permanente total para la profesión habitual la que inhabilite al trabajador para la realización de todas o de las fundamentales tareas de dicha profesión, siempre que pueda dedicarse a otra distinta.

5. Se entenderá por incapacidad permanente absoluta para todo trabajo la que inhabilite por completo al trabajador para toda profesión u oficio.

Por otra parte, es necesario manifestar que la declaración de exención del impuesto sobre la Renta de la Personas Físicas de las pensiones de inutilidad física o incapacidad permanente fue declarada por la Ley 18/91, de 6 de junio, art. 9, cuya declaración resultó modificada por el art. 62 de la Ley 21/93 de 29 de diciembre, que determinó la exención de las rentas siguientes:

B) Las prestaciones reconocidas al sujeto pasivo por la Seguridad Social o por las entidades que la sustituyan, como consecuencia de Incapacidad Permanente Absoluta o gran invalidez.

C) Las pensiones por inutilidad o Incapacidad Permanente para el servicio de los funcionarios de las Administraciones Públicas, cuando el grado de disminución física o psíquica sea constitutivo de una gran invalidez.

El apartado C), antes transcrito, fue declarado inconstitucional y nulo por la Sentencia del Tribunal Constitucional nº 134/96, de 22-7-1996, sólo en la medida en que viene a suprimir, únicamente para los funcionarios de las administraciones públicas que se hallen en situación de incapacidad permanente absoluta, la exención de dicho impuesto.

Por todo ello, era necesario buscar una fórmula que sirviera para determinar qué funcionarios de los declarados jubilados por incapacidad permanente para el servicio lo eran además con carácter absoluto, esto es, que además de estar incapacitados para las funciones propias de su cuerpo, estén inhabilitados o no por completo para toda profesión u oficio.

Para los expedientes que se inician en la actualidad, la Orden 22-11-96 del Ministerio de Presidencia regula el procedimiento para la emisión de dictámenes médicos a efectos del reconocimiento de determinadas prestaciones, estableciendo en su art. 3 que dichos dictámenes deberán contener la valoración del estado del interesado con indicación de si está o no afectado por una lesión o proceso patológico que además de incapacitarle para las funciones propias de su cuerpo, escala, plaza o carrera le inhabilita o no por completo para toda profesión u oficio. Asimismo, deberá indicar si necesita de otra persona para la realización de los actos más esenciales de la vida, circunstancia que también deberá indicar en el apartado correspondiente el órgano de jubilación al iniciar el expediente.

Quedaba, por tanto, resolver la situación de aquellos funcionarios declarados jubilados por incapacidad con anterioridad a la

entrada en vigor de dicha orden ministerial, para poder así dar cumplimiento a lo que la Sentencia del Tribunal Constitucional había dictaminado, para lo cual, por el Ministerio de Economía y Hacienda se dictaron las oportunas instrucciones, en las que se contemplaban los posibles supuestos, así como diversos medios con los que acreditan la concurrencia, en su caso, de circunstancias que determinan que las lesiones o padecimientos que sufre le impiden por completo para toda profesión u oficio.

Entre los medios posibles figuraba el documento expedido por el Inersso u órgano equivalente de la Comunidad Autónoma en el que se declare que la minusvalía sufrida por el pensionista es igual o superior al 65%.

Para determinar el grado de minusvalía se aplica un baremo en el que son objeto de valoración, tanto la discriminación física, psíquica o sensorial, como los factores sociales complementarios relativos entre otros a la edad, entorno familiar, situación educativa, cultural y laboral. Este baremo fue establecido por Orden de 8 de marzo de 1984, publicada en el BOE de 16 y 17-3-1984.

Lo anteriormente señalado pone de manifiesto que es muy difícil que se puedan homologar las consecuencias de una enfermedad de la misma denominación en un mismo porcentaje de minusvalía, porque es poco probable que sean idénticos el grado de enfermedad o lesión padecida, las posibles dolencias concurrentes, así como los otros factores antes enumerados que se tienen en cuenta en el proceso de valoración, por lo que para poder señalar que existe un tratamiento desigual proscrito por nuestra Constitución, tendríamos que estar en presencia de situaciones totalmente iguales.

La diferenciación entre regímenes diferentes con distinto tratamiento legal para pensiones que responden a peculiaridades

propias de cada régimen, con diversidad de legislaciones reguladoras que se justifican por razones históricas y por las singularidades del colectivo protegido y su relación con la Administración, no es contrario a los principios constitucionales en la medida en que tales diferencias obedecen a criterios objetivos y razonables, no siendo posible, en estos casos, hablar de discriminación, según consolidada doctrina del Tribunal Constitucional.

Por estos motivos se rechazó la admisión a trámite de la queja. Así mismo se le puso de manifiesto que, aunque también debió de hacerlo la Administración, a través de las comunicaciones de los actos administrativos que hayan sido dictados en relación con la valoración de sus dolencias para la determinación de la calificación de las mismas, contra dichos actos puede interponer reclamación previa a la vía de la Jurisdicción Social, de conformidad con lo que establece el art. 71 c), del Texto Refundido de la Ley de Procedimiento Laboral.

Pensiones no contributivas

Con relación a las pensiones no contributivas, se han presentado quejas en casi todas las prestaciones que contempla nuestra legislación.

Así con relación al desempleo de nivel asistencial, se reflejan las quejas **Q/141/97**, **Q/702/97** en las que se plasma la disconformidad de los presentadores con las comprobaciones a posteriori del cumplimiento de los requisitos para tener derecho a dicha prestación, lo que conlleva en muchos casos la obligación de devolver las cantidades ya percibidas.

Sin embargo, estas actuaciones no pueden considerarse irregulares ya que están amparadas por la normativa vigente y así lo ha

declarado reiterada doctrina jurisprudencial, declarando que las prestaciones por desempleo presentan unas condiciones y caracteres muy peculiares, de ahí que la ley reconozca a la Entidad Gestora especiales y excepcionales facultades, sobre todo en esta materia de reintegro de prestaciones indebidamente abonadas.

Otro grupo a destacar se refiere a la denegación del subsidio por desempleo cuando el solicitante no acredita cargas familiares, como por ejemplo las quejas **Q/764/97** y **Q/825/97**, cuyas resoluciones administrativas se adecuan a la legalidad, si bien es cierto que el Defensor del Pueblo ya ha venido planteando la necesidad de que la regulación del subsidio por desempleo sea menos rígida de manera que pueda incluirse al mayor número de trabajadores en situación de desempleo, lo que hasta la fecha no se ha llevado a cabo.

Acerca de las pensiones de jubilación e invalidez de naturaleza no contributiva se destacan los expedientes **Q/225/97**, **Q/2111/97** y **Q/1631/97**, en los que se pone de manifiesto la discrepancia de los afectados con la reducción de las cuantías de la pensión, por concurrir éstas con otros ingresos.

En estos casos se les ha informado de nuestra imposibilidad de actuar, por no existir actuación incorrecta de la administración investigada, así como de las causas que justifican la aplicación de dichas disminuciones, esperando que esta información les hiciera comprender la causa de las decisiones administrativas adoptadas.

Al respecto se les ha manifestado que el objetivo principal de la Ley 26/1990, de 20 de diciembre, fue la instauración y regulación de un nivel no contributivo de prestaciones económicas del Sistema de la Seguridad Social, como desarrollo del principio rector contenido en el art. 41 de nuestra Constitución.

Este nivel no contributivo establece pensiones en favor de aquellos ciudadanos que, encontrándose en situación de necesidad protegible, carezcan de recursos económicos propios suficientes para su subsistencia, aun cuando no hayan cotizado nunca o el tiempo suficiente para alcanzar prestaciones del nivel contributivo, como consecuencia de la realización de actividades laborales.

Estas prestaciones se configuran como derechos subjetivos perfectos en favor de los beneficiarios. Los únicos requisitos para tener derecho a éstas con carácter general son la residencia en territorio nacional y la insuficiencia de recursos y, con carácter específico, la edad de sesenta y cinco años, para la pensión de jubilación, y la edad de dieciocho años y el grado de minusvalía establecido, para la de invalidez.

La cuantía de ambas pensiones es uniforme y se fijará en las correspondientes Leyes de Presupuestos Generales del Estado. Cuando en una misma unidad de convivencia haya más de una persona con derecho a pensión, a la cuantía establecida con carácter general para un solo beneficiario, se le suma un setenta por ciento de la misma por cada uno de los restantes beneficiarios, y la cantidad así resultante se distribuye en partes iguales entre cada uno de los titulares. De esta forma, se conjuga el derecho individual a la pensión de los beneficiarios integrados en una unidad económica con la innegable repercusión de la convivencia en las economías de los miembros del grupo.

Esta modulación de la denominada economía de escala se ha determinado adoptando parámetros recomendados por diversos organismos supra o internacionales, tales como las Comunidades Europeas o la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico.

Como se ha indicado, uno de los requisitos exigidos para el derecho a las pensiones no contributivas es el de insuficiencia de recursos. Dicho requisito se objetiva en un límite de ingresos equivalente a la cuantía de la pensión. Si el beneficiario está integrado en una unidad de convivencia se computan los ingresos de todos los miembros de la misma, a efectos de determinar si se supera el límite de ingresos. En tal supuesto, dicho límite se eleva en un setenta por ciento por cada uno de los demás integrantes de la unidad económica.

Sin embargo, la Ley contiene una importante excepción en cuanto al cómputo de los ingresos de los miembros de la unidad de convivencia, que tiene por objeto tanto favorecer la integración de las personas mayores en unidades familiares constituidas por sus hijos, como la de la protección de los minusválidos. En estos supuestos, los ingresos de los padres o, en su caso, de los hijos del pensionista, no impiden el acceso a la pensión de los beneficiarios que convivan con ellos, si no superan dos veces y media el límite general establecido. De esta manera, se evita un obstáculo adicional para el acogimiento de los padres ancianos o inválidos en los hogares de sus hijos, estableciendo un mecanismo adicional de protección en favor de los minusválidos, puesto que la convivencia, por sí misma, no va a determinar la pérdida o minoración de los derechos de pensión.

En la actualidad, estas pensiones están reguladas en los arts. 144 y siguientes del Real Decreto Legislativo 1/1994 por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social.

Órganos gestores de la Seguridad Social

Por lo que se refiere a las quejas presentadas relativas al funcionamiento de las distintas entidades gestoras de la Seguridad Social y de las Unidades Administrativas que conforman el sistema,

destacan las presentadas frente a actuaciones concretas. Así, por ejemplo, la queja **Q/226/97** en la que el presentador de la misma puso en nuestro conocimiento que con motivo de su solicitud de revisión al amparo del art. 20 de la Orden Ministerial de 3 de abril de 1973, tramitó expediente ante la Dirección Provincial del Instituto Nacional de la Seguridad Social de León.

Dicha solicitud se resolvió favorablemente, con efectos 1 de mayo de 1996, descontándole de las cuotas del primer pago 223.097 ptas. Sin embargo, no se le especifica en ella la cantidad total a descontar, ni cuando finalizaba el periodo de aportación. Según la hoja de cálculo que solicitó en su día, el importe total de cuotas a deducir ascendía a 546.977 ptas. y finalizaba en enero de 1997. No obstante ello, recibe escrito de esa Dirección Provincial del 18 de agosto de 1996, en el que se le informa que el importe total de cuotas a deducir asciende no a 546.977 ptas. sino a 789.887 ptas., manteniéndose el importe mensual de amortización en 80.970 ptas. y la fecha de finalización del plazo; pero en la misma no se indica ni se justifica cuáles fueron las causas que motivaron el error, ni el fundamento del mismo, considerando que ha resultado lesionado en sus derechos, y que su elección hubiera sido otra de haber conocido que esa era la cantidad total a reintegrar. Asimismo nos comunica que a pesar de que se dice en el escrito que finalizará el periodo de amortización el 1/97, en el mes de febrero de 1997 también se hace efectivo el descuento por igual importe.

Por ello, aun cuando la cuestión planteada escapaba a las competencias estrictas que confiere a esta Institución la Ley 2/1994, por no referirse directamente a la actuación de un órgano administrativo de la Comunidad Autónoma, al amparo de las facultades que nos confiere el art. 1.3 de la referida Ley y la Sentencia del Tribunal Constitucional de 12 de Julio de 1988, que permite dirigirse a

cualesquiera órganos administrativos con sede en el territorio de la Comunidad Autónoma, se acordó admitir la queja a mediación con la finalidad de recabar de la Dirección Provincial del Instituto Nacional de la Seguridad Social de León la información precisa para determinar la fundamentación o no de la queja.

En la información facilitada, el Director Provincial del Instituto Nacional de la Seguridad Social, nos comunica *"el expediente de XX fue resuelto después de que el pensionista optase entre la pensión con descuento de cuotas que suponía 220.210 ptas. y la que le correspondería sin descuento de cuotas que sería de 205.210 ptas. No obstante, con esta misma fecha nos dirigimos al interesado indicándole que en caso de que en el momento actual quiera optar por la pensión sin descuento de cuotas procederíamos a revisar su expediente.*

El hecho de la verdad es que en los expedientes con descuento de cuotas es posible que por parte de esta Entidad no se les remita toda la información que sería precisa, por lo que a partir de este momento se modifica la notificación de la Resolución, incorporando a la misma la remisión de la correspondiente a la liquidación de cuotas remitida por la Tesorería General de la Seguridad Social, en la que se especifica el cálculo de la misma, junto con la resolución administrativa del expediente.

En relación con la hoja de cálculo que se le remitió, ignoramos por qué figura en la citada hoja la cantidad de 546.977, porque no es ni el importe de las cuotas, que son 789.887 ptas., ni la diferencia entre dicha cantidad y el descuento de cuotas efectuado en el primer pago que es de 223.097 ptas. Lo que sí es cierto es que la cantidad a descontar conforme se acredita por el documento remitido por la Tesorería General de Madrid es de 789.887 ptas.

Finalmente ha de indicarse que, si bien se le informó por escrito que el descuento de cuotas se amortizaría en enero de 1997, no fue así ya que al introducir en el ordenador el pago sucesivo de la pensión, no se procesó la deducción de 80.970 ptas. mensuales, con lo que en el mes de julio, percibió la pensión íntegra de 220.226 ptas. y al darnos cuenta de tal hecho se inicia el descuento de las cuotas a amortizar a partir de agosto, con lo que no se cancela la amortización de las cuotas hasta un mes después, es decir, febrero de 1997.

En conclusión, entendemos que no hay perjuicio alguno para el interesado, toda vez que lo único que se ha producido es un retraso de un mes en la amortización de las cuotas deducidas, pero por otra parte también percibió en julio 96 la pensión íntegra. Finalmente, como indicamos anteriormente si es de interés para el pensionista modificar la opción, en el sentido de querer percibir pensión sin descuento de cuotas, aceptaremos tal nueva opción, sin perjuicio de indicar que en ningún momento nos solicitó cual era la cantidad de cuotas a amortizar, cosa que hubiéramos procedido a aclararle, y que tal opción la ejercitó sin ninguna reserva, como se puede comprobar por fotocopia de la opción que acompañamos.

Por ello y considerando que su problema podía considerarse resuelto se acordó proceder al archivo de la queja presentada.

La queja **Q/1686/97**, relativa a un convenio de pago aplazado de cuotas de la Seguridad Social Agraria en el que la presentadora de la queja desconocía, por las diversas vicisitudes por las que atravesó el expediente, cuál era la cantidad adeudada, pues entre la solicitud del aplazamiento, la resolución y notificación de ésta, se habían ingresado en la Tesorería de la Seguridad Social de León cantidades que provenían de embargos acordados con anterioridad a la solicitud y las sucesivas aclaraciones que el órgano gestor había efectuado como

respuesta a las diversas peticiones efectuadas tendentes a conocer la deuda, dado su carácter parcial, no clarificaban suficientemente la situación.

Por ello, se solicitó de la Tesorería Provincial un informe completo, que nos fue remitido, y en el que se observó que no se habían incluido en el aplazamiento la totalidad de la deuda existente en el momento de dictarse la correspondiente resolución, y que algunas de las cantidades ingresadas se habían aplicado a la compensación de dichas deudas. El resto de las cantidades ingresadas restaban por aplicar. La Tesorería procedió a dictar nueva resolución en la que se minoró la cantidad mensual a ingresar.

En relación con la actuación de la Unidad de Recaudación Efectiva (URE), de Benavente, se destaca el expediente **Q/3064/96**, en el que la presentadora de la queja padecía una gran confusión con todos los documentos que obraban en su poder, ya que existían actas de inspección de trabajo, certificados de descubierto, expedientes pagados, otros recurridos y pendientes de resolución del Tribunal Económico Administrativo y, por ello, sus cantidades avaladas. En esta situación, recibió un escrito de dicha Unidad de Recaudación en el que, se le amenazaba de embargo de su vivienda por las deudas contraídas.

La interesada se había personado varias veces en aquellas dependencias administrativas y en la Tesorería Territorial de la Seguridad Social de Zamora, sin haber obtenido de ninguna de ellas que se le concretara a qué deuda se refería dicha comunicación, cuyo impago produciría el embargo de su vivienda. Tras diversas gestiones se solucionó el problema, que se debía principalmente a la falta de coordinación de los órganos implicados.

El expediente **Q/2394/96**, se refiere a la actuación de la Tesorería Territorial de la Seguridad Social de Palencia. El presentador

de la queja acude a esta Institución por cuanto, precisando un certificado de cotizaciones de toda su vida laboral, no se le facilita desde Palencia un período concreto. Efectuados contactos telefónicos con dicha dependencia, se solucionó debidamente el problema, remitiéndonos vía fax una copia de su vida laboral, la cual le enviamos al interesado así como el contenido de la información que se nos hizo llegar, y por la que se nos comunicaba que los datos ya habían sido informatizados, podía acudir a la Dirección Provincial de la Tesorería General de la Seguridad Social de Palencia para solicitar lo que estimase necesario.

SERVICIOS SOCIALES

Dentro del ámbito de los Servicios Sociales haremos referencia a los expedientes abiertos en la Institución durante el año 1997, relativos a ayuda social, minusválidos, tercera edad, menores y enfermos mentales, y todo ello independientemente de las actuaciones de oficio abiertas por el Procurador del Común con relación a estos temas y que se analizan en la parte correspondiente del Informe, además de haber sido objeto varios de ellos de Informes Especiales.

AYUDA SOCIAL

Normalmente son quejas que no se refieren a un asunto concreto que pueda implicar actuación irregular de la Administración Pública ni inhibición de la misma, sino que manifiestan una situación crítica a causa de la insuficiencia de una pensión, falta de vivienda, imposibilidad de acceder a un trabajo, convivencia con familiares discapacitados a los que por la edad u otras circunstancias es imposible

atender, etc., y que en ocasiones resultan realmente graves. incluso por la falta de información.

La insuficiencia de recursos económicos ha dado lugar a diversas quejas en este apartado, ante las dificultades con que a veces se encuentran los ciudadanos para acceder a los varios tipos de ayuda social previstos, bien sea la prestación de ingresos mínimos de inserción (IMI), pensiones no contributivas (PNOC), prótesis, órtesis, ayudas concretas para situaciones de extrema necesidad, ayudas familiares u otras.

El expediente **Q/371/96/** manifestaba el desacuerdo del remitente con la Gerencia de Servicios Sociales de la Junta de Castilla y León ante la resolución por la que dicho órgano le denegaba la prestación de ingresos mínimos de inserción. Habiendo analizado los requisitos exigidos por el Decreto 286/1991, de 3 de octubre, que aprueba el Reglamento regulador del IMI para Castilla y León, se le informó que según la citada norma "las unidades beneficiarias deberán reunir, entre otros requisitos el de carecer de los medios económicos o patrimoniales necesarios para atender las necesidades básicas de la vida. Considerándose que estas unidades carecen de tales medios cuando el total de sus ingresos sea inferior a la cuantía de la prestación, no pudiendo ser beneficiarios del IMI quienes se encuentren percibiendo ingresos mensuales superiores al importe mensual de dicha prestación, ya sea en concepto de rentas, retribuciones, prestaciones por desempleo o de cualquier otra naturaleza.

Según el Decreto 286/91, la determinación de la situación de insuficiencia económica será efectuada por el personal técnico del Centro de Acción Social (CEAS) correspondiente, cuyo informe tendrá presunción de certeza, salvo prueba en contrario. Siendo causa de

extinción de la prestación la pérdida de alguno de los requisitos necesarios para su concesión."

Los informes que obraban en poder de la Institución indicaban que en el momento de la solicitud el remitente era beneficiario de una Pensión No Contributiva por invalidez cuyo importe era superior al establecido en el Decreto 286/97, lo cual impedía el cumplimiento de una de las condiciones establecidas en el mismo.

El expediente **Q/2938/96** se refería a la decisión de la Consejería de Sanidad y Bienestar Social de denegarle la renovación del IMI por no haber solicitado la misma dentro del plazo legal. Se le comunicó la imposibilidad de nuestra intervención, al no existir irregularidad alguna en la actuación de la Consejería, informando al mismo tiempo al remitente que el Decreto 286/91, de 3 de octubre establece que "para la renovación de la prestación por un nuevo plazo máximo de un año, será necesaria la presentación de la solicitud en el CEAS correspondiente a su domicilio o en el Servicio Territorial de Sanidad y Bienestar Social de su provincia dentro del mes anterior al vencimiento del plazo por el cual se otorgó".

El expediente **Q/53/97** se refería a la insuficiente ayuda económica, aprobada por la Gerencia de Servicios Sociales de Salamanca, para que el solicitante pudiera instalar en su casa un calentador de agua. Se trataba de una familia de seis miembros que no percibía otros ingresos que la cantidad de 36.000 ptas. de una Pensión No Contributiva. En la fecha de transcribir el contenido de este expediente nos encontramos a la espera de que el remitente complete la información que se le había solicitado.

El expediente **Q/1024/97** hacía alusión al Decreto de la Alcaldía del Ayuntamiento de Valladolid de 27 de febrero de 1997, por el que se resolvió denegar al remitente de la queja una Ayuda de Emergencia, manifestándose como motivo la falta de consignación presupuestaria. Solicitando la Institución información sobre los criterios de valoración mantenidos por dicho Ayuntamiento para determinar las prioridades a la hora de conceder dichas ayudas, se hicieron por parte del Servicio Municipal de Acción Social las siguientes indicaciones que le fueron comunicadas al remitente:

"Los criterios de valoración que determinan las prioridades a la hora de conceder las denominadas Ayudas de Emergencia son:

A) Que la ayuda resuelva definitivamente la necesidad planteada.

B) Que la familia con escasos recursos tenga menores o incapacitados.

C) Que la ayuda responda a una intervención integral o complementaria a otras prestaciones de los Servicios Sociales Básicos.

La aplicación de estos criterios al caso que nos ocupa ofrece el siguiente resultado:

A) La ayuda se solicita para hacer frente al pago de una de las amortizaciones del piso. Como las amortizaciones son periódicas y prolongadas en el tiempo, una ayuda puntual de estas características no resuelve definitivamente el problema. Luego no puede acogerse al primer criterio preferente.

B) El solicitante vive solo, lo que le impide ampararse en segundo criterio.

C) La ayuda no responde a una intervención integral y tampoco era complementaria de otras concedidas, pues, si bien había solicitado un IMI, todavía estaba pendiente de resolución.

Este tercer criterio tampoco le ampara. Como se ve, la limitación presupuestaria exige determinar entre todos los solicitantes a aquellos que se encuentran en situación más precaria.

El expediente **Q/1082/97** se refería a la difícil situación económica por la que estaba atravesando el remitente, vecino de Dueñas, viéndose obligado a suspender el pago del alquiler de su vivienda, además de sufrir otros problemas derivados de su situación de parado, sin rentas y con cargas familiares.

A la vista de la situación expuesta, la Institución se puso en comunicación con el Ayuntamiento de Dueñas, para saber si los Servicios Sociales del mismo tenían conocimiento de la situación del remitente y, en este caso, la orientación que se le hubiera proporcionado para intentar superar la misma y si el ciudadano en cuestión había percibido alguna ayuda gestionada por la Administración Local. Del Centro de Asistencia Social del Ayuntamiento únicamente se nos informó que el remitente de la queja había participado en un programa de Educación a las Familias habiéndose obtenido un resultado aceptable, no constando que hubiera solicitado ninguna ayuda económica.

Al comprobarse que el Ayuntamiento conocía al menos la situación familiar del interesado, y no haberse detectado ningún tipo de irregularidad administrativa que pudiera ser objeto de una decisión supervisora por nuestra parte, se contestó al remitente haciéndoselo saber así e indicándole la posibilidad de acceder a alguna de las ayudas

sociales creadas con el fin de paliar situaciones similares a la suya, pudiendo acudir a informarse en el propio CEAS, Servicios Administrativos de la Diputación Provincial Gerencia Territorial de Servicios Sociales de la Junta de Castilla y León.

En el expediente **Q/1410/96**, remitida por un anciano español residente en Francia desde el año 1967, se pudo observar que su objeto no era presentar queja alguna contra la actuación de la Administración, sino que lo que manifestaba eran las dificultades económicas en las que se encontraba a causa de la insuficiencia de su pensión, solicitando alguna ayuda de su país.

A tal efecto, se le informó en primer lugar de las pensiones asistenciales contempladas por nuestra legislación sobre Seguridad Social, recogida en el Real Decreto 728/1993, modificado por el Real Decreto 1734/1994. Explicándole los requisitos para percibir dichas pensiones y aconsejándole personarse en el consulado correspondiente a su domicilio donde debería ser informado de los detalles correspondientes en relación con el acceso a la mencionada pensión. No obstante, se le remitió copia de las dos disposiciones indicadas por si fueran de su interés.

Del escrito se deducía que el remitente había trabajado en España antes del año 1966, por lo que se le apuntó su posible derecho a percibir una pensión de jubilación del Seguro Obligatorio de Vejez e Invalidez (SOVI), indicándole los requisitos y modos de informarse sobre el cumplimiento de los mismos.

MINUSVÁLIDOS

En este apartado se recogen los motivos más frecuentes de las quejas presentadas por las personas afectadas, familias y asociaciones

de los tres tipos de minusvalías reconocidas por la Organización Mundial de la Salud: físicos, psíquicos y sensoriales:

- Valoración de las minusvalías. Las quejas a las que ha dado lugar lo son por estar en desacuerdo los remitentes con el criterio de los Equipos de Valoración y Orientación (EVO) al valorar las normas funcionales, así como los factores sociales y económicos que determinan la calificación de minusvalía y el grado de la misma. Dicha calificación a veces da resultados distintos para casos homogéneos, lo que provoca sentimientos de discriminación en los ciudadanos. Así como la revisión de la misma ha provocado situaciones que han sido motivo de queja.

- Centros de Atención, considerándose como tales todos los que tienen encomendada la prestación de servicios destinados a los minusválidos, como son: información, calificación de minusvalías, expedición de certificaciones de aptitud para llevar a cabo un determinado trabajo, y otros marginales, como gestión de ayudas, organización de cursos de formación, etc., que han dado lugar a un gran número de quejas en el último año; sobre todo, de parte de los minusválidos psíquicos por la insuficiencia de centros institucionales.

- Centros de Rehabilitación, en los que se llevan a cabo los tratamientos rehabilitadores, en el aspecto físico y funcional, o destinados a rehabilitación ocupacional y profesional, dado el gran número de minusvalías sobrevenidas que imposibilitan la continuación en el puesto de trabajo que se venía desempeñando. Las quejas recibidas lo han sido por la insuficiencia de tratamientos rehabilitadores y la falta de continuidad en los mismos.

- Ayudas a minusválidos, que son las que dan lugar al mayor número de quejas, entre las que se encuentran:

- Ayudas técnicas: prótesis y órtesis, aparatos para suplir la falta de movilidad, como sillas eléctricas, plataformas elevadoras o subescaleras, adaptación de automóviles, etc.

- Ayudas económicas: como subsidios de movilidad, becas de estudios, ayudas para el autoempleo, para la adaptación del puesto de trabajo por los empresarios que contraten minusválidos, ayudas económicas coyunturales, gastos de desplazamiento, etc. La pensión de invalidez no contributiva es una de las prestaciones más solicitadas por los minusválidos y en que la falta de cumplimiento de alguno de los requisitos da lugar a la resolución denegatoria de la misma, sobre todo por no alcanzarse el grado del 65% de minusvalía o rebasar el nivel de ingresos exigidos.

La asignación económica por hijo minusválido a cargo en sus dos modalidades contributivas y no contributivas, que si bien no suscita dudas cuando el hijo minusválido es mejor de 18 años, ya que en este supuesto basta para acceder a la misma con que el grado de minusvalía no supere el 33%, ha dado lugar a algunas quejas cuando el hijo es mayor de 18 años, ya que en este supuesto la Ley exige que el grado de minusvalía alcance el 65%, y las familias consideran discriminatorio que un hijo con un 50% de minusvalía aunque tenga más de 18 años, por ejemplo, no goce de la misma protección que el menor de esa edad con un 33%.

- Ayudas para vivienda: para eliminar barreras dentro de la misma, así como para facilitar el acceso a una vivienda social (La condición de minusválido es uno de los baremos a aplicar para la adjudicación de esta clase de viviendas, que no siempre se cumple y ha dado lugar a quejas). Subvenciones para arrendamientos a los perceptores de rentas intermedias. Reserva del 3% de las VPO que se construyan, como establece la LISMI y que al no respetarse casi nunca

hace que existan gran número de minusválidos en nuestra comunidad autónoma con grandes dificultades en este aspecto.

- Asistencia: entre las quejas referidas a las ayudas a minusválidos, ocupan un amplio sector. Así, el subsidio de ayuda a tercera persona, cuando en el minusválido concurren circunstancias personales, económicas y familiares tales que le impiden gozar de las condiciones necesarias para una vida digna. Encontrándose al mismo nivel la ayuda a domicilio, mediante la cual la administración proporciona ella misma el trabajador social que desarrolla las tareas de atención personal del minusválido sin abandonar éste su domicilio. La escasez de trabajadores sociales y por otra parte la insuficiencia de recursos de los Ayuntamientos, para la gestión de dichas ayudas, provocaron muchas quejas siempre referidas a lo insuficiente de dicha prestación.

Han seguido llegando quejas de padres con dos hijos, siendo uno de ellos minusválidos, que consideran de justicia (según lo que parecía ser el espíritu de la Ley 42/1994, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y de Orden Social, en su D.F. Hª) que se les considere familia numerosa. Siendo ésta una cuestión pendiente de solución por medio de una norma estatal.

- El Desempleo, que reviste características de gravedad para quienes padecen alguna minusvalía, ha seguido siendo causa de quejas, así como de visitas de minusválidos a la Institución con el fin de recibir alguna orientación, simplemente. O en relación con las empresas ordinarias que contratan minusválidos, o bien por razón de las dificultades que siguen atravesando los Centros Especiales de Empleo.

- Asociaciones. En el último año se han incrementado notablemente las quejas de las asociaciones de minusválidos, volviendo a coincidir los principales motivos de las mismas y, por otra parte,

sometiéndose a la consideración de la Institución la problemática de ciertos colectivos de los que hasta el momento no se había tenido referencia, como son los parálíticos cerebrales, los hipoacúsicos y los laringectomizados. Incluso han llegado quejas individuales remitidas a través de asociaciones.

- Barreras. El tema fundamental de las quejas de los minusválidos y el que ha dado lugar a un mayor volumen de intervenciones del Procurador del Común de Castilla y León ha sido, como en años anteriores, el de las barreras, con la peculiaridad de que este año se ha hecho mayor hincapié en aquellas que afectan a los minusválidos sensoriales (ciegos y sordos) y psíquicos.

La financiación pública de prótesis, órtesis, ayudas técnicas, etc. necesarias para suplir mermas de las facultades físicas o discapacidades funcionales constituyen frecuentes motivos de queja. Así los expedientes **Q/2952/97**, **Q/1553/97** y **Q/1018/97** se referían a la necesidad de los remitentes de disponer de sillas de ruedas eléctricas, autopropulsables, que proporcionaran un mínimo de autonomía evitando ser constantemente conducidos por otra persona. Hasta el momento la Seguridad Social únicamente preveía la financiación de esta clase de ayudas técnicas en el caso de lesiones cervicales medulares y enfermedades musculares degenerativas, lo que impedía que las minusvalías físicas de cualquier otra etiología pudieran contar con una ayuda para la que resultaría más lógico tener en cuenta el tipo de deficiencia funcional y el grado de la discapacidad.

En las quejas que se han recibido de las asociaciones que tienen como fin la defensa de los derechos de los parálíticos cerebrales, reiteradamente se han referido a la imposibilidad de acceder a las sillas electrónicas, así como a otros modelos que resultan adecuados para este tipo de minusválidos, debiendo limitarse al uso de sillas que no

garantizan un mínimo de autonomía a sus usuarios o, cuando ni esta autonomía es posible, no constituyen el medio adecuado para desplazar a los afectados de parálisis cerebral. A raíz de la dictada por el Juzgado de lo Social de Soria, por la cual se condena al Insalud a financiar una silla electrónica solicitada por un minusválido cuya dolencia tenía otro origen distinto de la lesión medular cervical o enfermedad muscular degenerativa, la cual no ha sido recurrida por el Insalud, es de esperar que se mantenga un criterio más flexible.

Las quejas que se han referido al derecho reconocido en el art. 108 del Decreto 2065/1974 de 30 de marzo por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social (modificado por la Ley 1/1994 de 20 de junio) general de la Seguridad Social: *"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"*, al constituir materia excluida de las competencias de esta Institución, han sido admitidas a mediación y remitidas al Defensor del Pueblo. Así como aquellas quejas que se refieren a lo que muchos ciudadanos con dolencias crónicas invalidantes consideran insuficientes tratamientos de rehabilitación prestados por el Insalud.

Han sido frecuentes las quejas remitidas por ciudadanos que padecen minusvalía, por discrepancia con el dictamen de los Equipos de Valoración y Orientación (EVO) sobre el grado de minusvalía padecida.

En estos casos la Institución ha hecho saber a los remitentes de las quejas que:

La declaración de minusvalía gira en torno a un dictamen esencial, el dictamen técnico-facultativo que han de elaborar los EVOS, equipos presididos por el director del centro e integrados "siguiendo un criterio interdisciplinario, por médico, rehabilitador, psicólogo y asistente social como mínimo, pudiendo incorporarse a los mismos, en determinados casos y a criterio del director, otros profesionales del Centro".

Los dictámenes se realizan de acuerdo con unos criterios en los que se evalúa, a través de la aplicación de unos baremos, no sólo el estado médico-funcional del presunto minusválido, sino también las características de su personalidad, inteligencia y aptitudes, así como su situación personal, entorno socio-familiar y las circunstancias físicas, mentales y sociales que le afectan. El reconocimiento pertinente se efectúa en el plazo de diez días desde la recepción de la solicitud, art. 5.1 del Real Decreto 1723/1981, de 24 de julio, sobre Reconocimiento y Calificación de Minusválidos RRCM. Su contenido debe comprender los elementos indicados en el art. 3 de la Orden Ministerial de 8 de marzo de 1984, a saber:

- a) diagnóstico sobre el estado médico-funcional del interesado, con especificación de las causas determinantes de la disminución de su capacidad;
- b) diagnóstico sobre las características de la personalidad, inteligencia y aptitudes del interesado;
- c) valoración de la situación personal y de su entorno socio-familiar;
- d) orientación sobre las posibilidades de rehabilitación, con independencia de las medidas o procesos de carácter médico, educativo, profesional, laboral y social aconsejables, y

e) finalmente, la calificación de minusvalía, valorando los distintos aspectos referidos en los apartados a), b) y c), de forma que permitan determinar los tipos y grados de disminución que padece el presunto minusválido.

Dicha Orden Ministerial establece en su art. 2, párrafo segundo, que "se considera la existencia de minusvalía cuando, a consecuencia de las valoraciones efectuadas, se alcance un grado igual o superior al 33 por 100 de la misma"; de ella se parte para declarar la condición de minusválido; ésta se determina, pues, "mediante valoración, tanto de la discapacidad física, psíquica o sensorial del presunto minusválido, como, en su caso, de los factores sociales complementarios", art. 2, párrafo primero, de la OM de 1984.

El 33 por 100 de minusvalía que da derecho al reconocimiento de la condición de minusválido tiene en cuenta, se reitera, tanto los factores discapacitantes que provengan de una disminución física, psíquica o sensorial-, como los factores sociales, entendiendo por tales, entre otros, la "edad, entorno familiar, situación laboral y profesional, niveles educativos y culturales, así como el entorno habitual del minusválido" (art. 3.2 de la OM de 8-3-84).

Las valoraciones a efectuar por los EVOS se realizan mediante la aplicación de las tablas que se describen en el apartado A del Anexo I, en el caso de la valoración de la discapacidad y/o discapacidades; y a través de la aplicación del baremo contenido en el apartado B del Anexo I, para valorar los factores sociales complementarios (anexos de la OM de 8-3-84).

La valoración de la discapacidad se expresa en porcentajes, mientras que la de los factores sociales complementarios se refleja por medio de un sistema de puntuaciones. El grado de minusvalía se obtiene tras modificar el porcentaje conseguido en la valoración de la

discapacidad al sumarse la puntuación que resulta de aplicar el baremo de los factores sociales complementarios (art. 4, párrafo primero, de la OM de 1984). De un lado, para que opere esta adición, es necesario haber obtenido un grado de discapacidad global del 25 por 100; de otro, la puntuación de factores sociales complementarios en ningún caso puede superar los 15 puntos.

En el expediente **Q/545/96**, una vez analizado el contenido del escrito, observamos que dicha queja, como otras muchas, manifiesta desacuerdo con la resolución de la Gerencia de Servicios Sociales sobre el porcentaje de minusvalía asignado al remitente, sin denunciar irregularidades en el proceder de dicho órgano, por lo cual no resultó posible nuestra intervención. Se remitió al autor de la queja el informe transcrito.

No obstante, la calificación de la minusvalía es revisable a instancia del interesado. La primera vez, habiendo transcurrido dos años desde la fecha de reconocimiento del grado; las posteriores, pasado un año desde la fecha de la resolución que haya recaído en la revisión anterior. El interesado puede ejercer ante la Gerencia Territorial de Servicios Sociales correspondiente.

Como quedó reseñado, se presentaron varias quejas de familias con dos hijos, siendo uno de ellos minusválido, que consideraban injusto que no les fuera expedido el título de Familia Numerosa. Así los expedientes **Q/463/96**, **Q/2428/96** y **Q/1108/97**. Al ser una cuestión sobre la que ya nos habíamos pronunciado, dando lugar a la Recomendación a la Consejería de Sanidad y Bienestar Social de la Junta de Castilla y León de 6 de mayo de 1996, se les remitió copia de la misma, haciéndoles saber asimismo que, para que el régimen de protección a las familias numerosas sea homogéneo, es necesaria la adopción de medidas legislativas en las Cortes Generales.

Por otra parte, la Gerencia de Servicios Sociales pone de relieve que las personas con discapacidad y sus familiares, cuentan, dentro de la línea de subvenciones de dicha Gerencia, con la posibilidad de solicitar ayudas para hacer frente a las necesidades que les surjan a lo largo del año, al amparo de la Resolución de 16 de febrero de 1996 (BOCyL de 21 de febrero).

En las quejas relacionadas en este apartado del área G, como puede observarse, por regla general no se detectaron irregularidades administrativas que hagan necesaria la intervención del Procurador del Común, al no existir actuación administrativa de la que se derive la violación propiamente dicha de los derechos individuales o colectivos que la Constitución y el Estatuto de Autonomía reconocen a todos los ciudadanos. Pero muestran cómo, a pesar de ser así, para algunos de ellos resulta extremadamente difícil el ejercicio normal de derechos tan fundamentales como el de disfrutar de una vivienda digna, el de participar en el progreso social y económico, el de ejercer una actividad útil remunerada; la protección a la salud, a la familia, el acceso a la educación, a la cultura; incluso que el régimen público de la Seguridad Social les garantice la asistencia y prestaciones sociales suficientes ante situaciones de necesidad, siendo beneficiarios únicamente de pensiones asistenciales y ayudas de emergencia. Lo que constituye un motivo para hacer pensar sobre el hecho de si las leyes no se apartan demasiado de la realidad social que pretenden regular.

La Institución en estos casos se ha visto en la necesidad de rechazar la procedencia de estas quejas al no haber detectado ningún tipo de irregularidad en las actuaciones denunciadas que puedan ser objeto de una decisión supervisora por su parte. Pero procurando siempre a los interesados la orientación que les resultase útil para resolver el problema o al menos para adoptar alguna decisión al respecto.

Teniendo en cuenta, para futuros estudios sobre el problema motivo de la queja, las reflexiones y sugerencias enunciadas por los remitentes.

El expediente **Q/1727/97**, remitido por la madre de un minusválido psíquico, con 34% de minusvalía, se refería a la falta de estimulación y educación adecuadas en la edad temprana del joven, por haber sido calificada tardíamente la minusvalía encontrándose con más de treinta años y sin haber completado los primeros estudios ni tenido preparación laboral alguna. La madre acudió a la Institución para manifestar su desconcierto sobre el modo de enfocar el problema. Se le indicó la existencia de órganos, dependientes de la Administración Central y Autonómica, con competencias expresas en materia de formación laboral y búsqueda de trabajo para las personas discapacitadas, teniendo la posibilidad de acudir, tanto a la Gerencia de Servicios Sociales, al encontrarse ésta en contacto con empresas que contratan minusválidos, como a la Dirección Provincial del INEM, que cuenta con un registro de trabajadores discapacitados, en el que se inscriben los minusválidos buscadores de empleo, así como con organizaciones públicas y privadas que imparten cursos de formación destinados a los minusválidos.

Respecto de aquellas quejas de minusválidos que intentan conseguir un empleo, como el expediente **Q/2410/96**, la Institución explica al remitente la imposibilidad de ayudarlo directamente, pero indicándole la posibilidad de que lo haga la Gerencia de Servicios Sociales, el INEM, asociaciones y fundaciones de las que se le da noticia, que cuentan con bolsas de empleo para facilitar la búsqueda de trabajo a los minusválidos que intentan acceder al mercado laboral, contando con una base de datos sobre el perfil de cada demandante, es decir: datos personales, estudios realizados, tipo de trabajo que quiere conseguir y para el que está capacitado, etc., además de recoger ofertas

de trabajo enviadas por las empresas con el fin de poner en contacto a los buscadores de empleo y empresarios interesados.

El expediente **Q/718/97** fue remitido por un parapléjico a causa de un accidente de tráfico, que después de haber permanecido en el Hospital Nacional de Paraplégicos, donde no solamente se le rehabilitó hasta donde sus lesiones lo permitieron sino que se le trató de estimular moralmente y mentalizar para que se reintegrara a una vida lo más normalizada posible, reanudó sus estudios interrumpidos y trató de incorporarse al mercado laboral en la empresa privada y en el empleo público sin obtener éxito, decidiendo al fin iniciar su propia empresa, para lo cual solicitó a la Consejería de Industria, Comercio y Turismo de la Junta de Castilla y León una subvención para sufragar parte del coste de las obras para ampliación y reforma de establecimiento al amparo de la Orden 30 de enero de 1996, subvención que le fue denegada señalando como causa la insuficiencia de crédito para atender a la totalidad de las subvenciones.

En el marco normativo referido al Procurador del Común de Castilla y León no fue posible nuestra intervención, ya que según el art. 1 de la mencionada Orden, el objeto de la misma es subvencionar los proyectos de inversión a que la misma se refería con cargo a determinada aplicación presupuestaria de los Presupuestos de la Comunidad de Castilla y León para el año 1996 y por el crédito disponible en la misma, lo cual implicaba la posibilidad de que dicho crédito no fuera suficiente para acceder a todas las solicitudes presentadas, máxime teniendo en cuenta que en el art. 6 se establecen unos criterios de valoración para determinar la propuesta de adjudicación de la subvención, a tenor de las disponibilidades presupuestarias, y unos proyectos prioritarios, dentro de los cuales no se encontraba definido el presentado por el remitente de la queja.

Por todo ello, esta Institución se vio en la necesidad legal de rechazar la procedencia de la misma, por tratarse de una discrepancia con las decisiones administrativas que fueron adoptadas siguiendo el procedimiento pertinente y dentro del marco de competencias del órgano correspondiente, sin que resultara constitutiva de una irregularidad. Si se le indicó, no obstante, que el Instituto Nacional de Empleo (INEM) presta servicios en relación con el empleo de las personas discapacitadas, bien directamente, bien a través de los SIPE (Servicios Integrados de Promoción de Empleo). Llevándose, en concreto, en algunas zonas de Castilla y León, programas dirigidos exclusivamente a los minusválidos, mostrándoles, en primer lugar, las opciones que existen, siendo luego los propios interesados los que optan por uno u otro camino, recibiendo, en todo caso, atención y asesoramiento especializado, ya sea para la elaboración de un currículum, ya para un estudio técnico de mercado para la instalación de una nueva empresa o de autoempleo.

Pero las quejas de los minusválidos se refieren sobre todo a los impedimentos con que se encuentran para acceder al medio físico, para recibir información del entorno a través de la vista y del oído, así como de la prevención, incluso rechazo de que son objeto por el hecho de ser diferentes.

El expediente **Q/11/97** manifiesta las graves dificultades en que se encuentran las personas minusválidas para disfrutar de una vivienda adecuada a sus necesidades. El remitente había solicitado una VPO de promoción pública, la cual le fue denegada por no cumplir con todos los requisitos en el momento de la solicitud, según la información aportada por la Consejería de Fomento de la Junta de Castilla y León. Por lo cual esta Institución acordó rechazar la procedencia de la queja y archivar el expediente, al no detectar irregularidad alguna administrativa o intervención de la Administración Pública que

implicara violación de este derecho y, por lo tanto, hiciera necesaria nuestra intervención. No obstante, queremos dejar constancia en el presente informe de que en la información remitida, la Junta de Castilla y León nos hizo saber que, además de no cumplir el solicitante con todos los requisitos legales, tampoco en el bloque de las viviendas aludidas existía ninguna que hubiera sido construida con las condiciones de accesibilidad exigidas legalmente para ser destinadas a minusválidos físicos, contradiciendo así regla del art. 57 de la Ley 13/1982, de 7 de abril, de Integración Social del Minusválidos, que dispone reservar con este fin un 3% de las Viviendas de Protección Oficial.

El expediente **Q/1155/96** fue remitido por un matrimonio de ancianos que acababan de sufrir lesiones como consecuencia de un accidente de tráfico, lo cual les hacía suponer que mientras convalecían y posiblemente después, se verían imposibilitados para salvar los cinco tramos de escalera que separan su vivienda de la vía pública, al carecer el edificio de ascensor. Ya habían planteado el caso ante al Junta de Propietarios sin obtener resultado positivo, pese a estar la comunidad constituida en su mayoría por personas de edad avanzada.

Se hicieron a los remitentes las siguientes indicaciones:

La Ley 49/1960, de 21 de julio, sobre Propiedad Horizontal, en su art. 16 establece que para la validez de los acuerdos de la Junta de Propietarios, cuando impliquen aprobación o modificación de reglas contenidas en el título constitutivo de la propiedad o los estatutos, y siempre que los mismos tengan por finalidad la supresión de barreras arquitectónicas que dificulten el acceso y la movilidad de las personas con minusvalía, bastará con el voto de las tres quintas partes del total de los propietarios, que a su vez representen las tres quintas partes de las cuotas de participación.

La Ley 15/1995 de 30 de mayo, sobre límites del dominio sobre inmuebles para eliminar barreras arquitectónicas a las personas con discapacidad, la cual tiene por objeto hacer efectivo a las personas minusválidas el derecho de los españoles a disfrutar de una vivienda digna y adecuada, de conformidad con los arts. 47 y 49 de la Constitución Española y, en consecuencia, con lo establecido en la Ley 13/1982, de 7 de abril de Integración Social del Minusválido, en sus arts. 3, 4 y 7 establece:

Los titulares y usuarios a los que se refiere el artículo anterior tendrán derecho a promover y llevar a cabo las obras de adecuación de la finca urbana y de los accesos a la misma desde la vía pública, siempre que concurren los siguientes requisitos:

- Ser el titular o el usuario de la vivienda un minusválido con disminución permanente para andar, subir escaleras o salvar barreras arquitectónicas, se precise o no el uso de prótesis o de silla de ruedas.

- Ser necesarias las obras de reforma en el interior de la finca urbana o en los pasos de comunicación con la vía pública para salvar barreras arquitectónicas, de modo que se permita su adecuado y fácil uso por minusválidos, siempre que las obras no afecten a la estructura o fábrica del edificio, que no menoscaben la resistencia de los materiales empleados en la construcción y que sean razonablemente compatibles con las características arquitectónicas e históricas del edificio.

El cumplimiento de los requisitos establecidos en el párrafo anterior se acreditará mediante las correspondientes certificaciones oficiales del Registro Civil o de la autoridad administrativa competente. La certificación de la condición de minusválido será acreditada por la Administración competente.

El titular o, en su caso, el usuario notificará por escrito al propietario, a la comunidad o a la mancomunidad de propietarios, la necesidad de ejecutar las obras de adecuación por causa de minusvalía. Se acompañará al escrito de notificación las certificaciones a que se refiere el artículo anterior, así como el proyecto técnico detallado de las obras a realizar.

En el plazo máximo de sesenta días el propietario, la comunidad o la mancomunidad de propietarios comunicarán por escrito al solicitante su consentimiento o su oposición razonada a la ejecución de las obras; también podrán proponer las soluciones alternativas que estimen pertinentes. Transcurrido dicho plazo sin efectuar la expresada comunicación, se entenderá consentida la ejecución de las obras de adecuación, que podrán iniciarse una vez obtenidas las autorizaciones administrativas precisas. La oposición comunicada fuera de plazo carecerá de eficacia y no impedirá la realización de las obras.

Comunicada, en el tiempo y forma señalados, la oposición a la ejecución de las obras de adecuación, o no aceptadas las soluciones alternativas propuestas, el titular o usuario de la finca urbana podrá acudir en defensa de su derecho a la jurisdicción civil.

Acreditados los requisitos establecidos en la presente Ley, mediante las oportunas certificaciones, el Juez dictará sentencia reconociendo el derecho a ejecutar las obras en beneficio de las personas discapacitadas.

Los gastos que originen las obras de adecuación de la finca urbana o de sus elementos comunes correrán a cargo del solicitante de las mismas, sin perjuicio de las ayudas, exenciones o subvenciones que pueda obtener, de conformidad con la legislación vigente. Las obras de adecuación realizadas quedarán en beneficio de la propiedad de la finca urbana.

En el supuesto de que las características del inmueble no permitieran la instalación de un ascensor o la concurrencia de determinadas circunstancias no lo hicieran aconsejable, cabe la instalación de una plataforma elevadora, de uso individual, de costo más asequible e instalándose cumpliendo los requisitos antes apuntados.

TERCERA EDAD

La atención a la tercera edad ha merecido una especial atención a lo largo de este año, que se ha traducido en el desarrollo de una actuación de oficio que dio lugar a la elaboración del correspondiente Informe Especial sobre la atención residencial a la tercera edad en Castilla y León.

Y ello con independencia de la tramitación de las quejas que respecto a este colectivo se ha llevado a cabo a lo largo del año 1997. Si bien, es necesario destacar que no son muy numerosas las quejas relativas a esta materia, lo que denota que el sector de la tercera edad, pese a que constituye un colectivo cuyos derechos pueden ser fácilmente vulnerados, en pocas ocasiones conoce y utiliza los mecanismos de garantía y protección de sus derechos.

Y precisamente por esta circunstancia han sido pocas las quejas presentadas por los propios ancianos, tratándose, en general, de reclamaciones formuladas por trabajadores, por familiares o allegados de residentes, solicitantes de plaza de residencia o finalmente por terceras personas interesadas en la tercera edad.

Por su contenido, los expedientes registrados pueden clasificarse de la siguiente manera:

Deficiencias en las instalaciones de residencias o en el trato dispensado a los usuarios

En el expediente **Q/1092/96** se denunciaban numerosas deficiencias (mala comida, suciedad, poca atención, etc.) en distintos establecimientos residenciales para la tercera edad en Castilla y León de titularidad privada.

Esta Institución solicitó información a la Gerencia de Servicios Sociales de la Consejería de Sanidad y Bienestar Social sobre si tales residencias se encuentran o no inscritas en el Registro de Entidades, Servicios y Centros de carácter Social y las inspecciones llevadas a cabo en cada una de ellas y su resultado.

Algunas de estas residencias fueron visitadas con ocasión del Informe Especial del Procurador del Común sobre la atención residencial de la tercera edad en Castilla y León, al contar con el beneplácito de sus responsables. Del resultado de la visita y del resto de actuaciones llevadas a cabo respecto de cada una de ellas se da cuenta en el citado Informe.

Por lo que se refiere a las Residencias que no visitó la Institución, al no contar con la aprobación expresa de sus encargados, los datos que pudimos obtener son los siguientes:

- Residencia X (Valladolid).

El Centro está autorizado definitivamente desde el 6 de noviembre de 1995. A raíz del escrito enviado por esta Institución a la Administración Autonómica se practicaron algunas visitas.

El 28 de junio de 1996, el Servicio Territorial de Valladolid detectó la ampliación de plazas de 12 a 14.

El 20 de agosto de 1996, la Inspección comprueba la existencia de 14 plazas en un centro autorizado para 12 y la entidad se compromete a colocar a dos internos en otra vivienda o residencia.

El 7 de octubre de 1996 se practica inspección. El número de plazas, entonces, se encuentra dentro de las autorizadas.

- Residencia Y (Valladolid).

En la visita de Inspección realizada el 24 de octubre de 1996 se mantienen las deficiencias observadas en actas anteriores y que a continuación se indican:

- pasamanos en los pasillos sin colocar,
- numerosas manchas en la pared,
- falta de pintura,
- asideros de baño insuficientes,
- también son insuficientes las vías de evacuación del plan de emergencia,
- sigue existiendo olor a orín,
- las obras de adaptación del cuarto de calderas no han finalizado,
- los mecanismos de detección de incendios no están instalados.

El acta se remite al Delegado Territorial de la Junta de Castilla y León en Valladolid para que incoe expediente sancionador, si procede, al amparo de los arts. 11 y ss. del Decreto 263/1988 sobre desconcentración de funciones en los Delegados Territoriales.

Ante el incumplimiento de normas sanitarias, higiénicas y de seguridad se determinó por el Delegado Territorial de Valladolid incoar expediente sancionador el 5 de diciembre de 1996 contra el titular del establecimiento.

Por Resolución de 21 de marzo de 1997, dictada por el Gerente de Servicios Sociales, se acuerda retrotraer las actuaciones al trámite del acuerdo de iniciación por diversas irregularidades cometidas durante su tramitación.

No obstante, en el expediente consta un acta levantada el 22 de enero de 1997 en la que "se comprueba que sólo existen 12 ancianos válidos y que la parte de la residencia que se encontraba en peores condiciones está deshabitada, por lo que la mayor parte de las deficiencias han desaparecido, tales como los olores existentes, la falta de pintura, las manchas en la pared. Sin embargo, aún no se han colocado los pasamanos en los pasillos y algún asidero en los WC".

- Residencia Z (Salamanca).

El edificio se encuentra en mal estado de conservación, con serias humedades, mal ventilado, insalubre y totalmente inadecuado para el fin al que está destinado.

Está ocupado por 90 ancianos aproximadamente, de los que 17 al menos precisan ayuda para realizar las operaciones más elementales de la vida diaria.

De diversos informes técnicos se deriva un evidente incumplimiento de la normativa en materia de Residencias. A continuación se señalan los más llamativos:

1- Los elementos separadores entre dormitorios son tipo mampara o tabique de ladrillo hueco sencillo y no llegan hasta el techo.

2- Los muros exteriores no tienen cámaras con material aislante. El nivel de calefacción es insuficiente.

3- El estado de la instalación eléctrica es obsoleto. En muchos lugares aparecen cables sueltos y derivaciones sin proteger.

4- La ubicación de la caldera de calefacción (de leña de poca potencia) presenta riesgo de incendio, pues se ubica en un espacio bajo los dormitorios de los ancianos, separada de estos solamente por la estructura de madera. El espacio en que se encuentra está lleno de materiales combustibles como madera, cartón, etc., sin ningún elemento separador con la zona de llamas, de forma que cualquier chispa podría producir la ignición de estos materiales.

5- No cuenta con alumbrado de emergencia ni señalización.

6- En la lavandería, no existe una organización de limpio y sucio.

7- La dotación de extintores es insuficiente.

8- Existen escaleras donde la altura de los peldaños es desigual, lo que provoca tropezones que podrían resultar peligrosos en caso de una evacuación de emergencia.

9- El inmueble cuenta con un sistema de calefacción por agua caliente con radiadores de chapa de acero en zonas comunes pero es a todas luces insuficiente, por lo que se debe considerar que el edificio no cuenta con calefacción.

10- La producción de agua caliente se realiza mediante termos acumuladores eléctricos pero su capacidad es insuficiente para la demanda diaria de los usuarios.

11- Existen dormitorios con más de cuatro plazas y prácticamente todos los del centro tienen superficies inferiores a la mínima permitida (8 m² en habitaciones unipersonales y 20 m² en las de cuatro camas).

12- No hay pulsadores de llamada de urgencia.

13- No hay ascensor.

14- Hay que subir o bajar peldaños para acceder a prácticamente todas las zonas del edificio.

15- No dispone de pasamanos en los pasillos y demás zonas de tránsito.

16- Cuenta con un dormitorio destinado a enfermería con siete camas no articuladas, sin mesas móviles, con luz y ventilación escasas y sin ningún tipo de equipamiento.

17- Hay sillones repartidos por los pasillos donde se encuentran parte de los ancianos puesto que ninguna de las salas existentes tiene capacidad para todos ellos.

18- La dotación de duchas, lavabos y retretes es con mucho insuficiente, están en mal estado y no tienen asideros. Algunos cuartos de baño no tienen puerta y las duchas no cuentan con cortinas, por lo que no se garantiza el derecho a la intimidad de las personas.

19- No tiene un teléfono comunicado con el exterior en cada planta.

20- No tienen plan de emergencia.

Como este centro, de más de 60 plazas, debía adaptarse a la normativa legal antes del 31 de diciembre de 1997, cosa inviable dadas

las características del edificio, el Gerente Territorial elevó propuesta, con esta misma fecha, al Gerente de Servicios Sociales para que dictara Resolución de denegación de autorización, acreditación y registro a la Residencia. Ello implicará, en tal caso, forzosamente, el cierre del centro.

De estas actuaciones y del resultado de las visitas realizadas por el Procurador del Común se dio cuenta al reclamante.

En el expediente **Q/2476/97** el reclamante, sin concretar las denuncias, hacía alusión a la existencia de varios centros destinados a acoger personas de la tercera edad en la provincia de León sin reunir las condiciones exigidas legalmente para su funcionamiento. Tales irregularidades se venían produciendo, según el reclamante, en diversas Residencias privadas de la tercera edad.

Al igual que en el caso anterior, algunas de estas Residencias, aquéllas cuyos encargados manifestaron su aceptación expresa, fueron visitadas por la Institución. De las demás, sólo contamos con la información obtenida durante la tramitación del expediente.

Admitida la queja a trámite, se solicitó información a la Gerencia de Servicios Sociales sobre si todas las Residencias mencionadas se hallaban autorizadas por la Consejería de Sanidad y Bienestar Social para su funcionamiento o se encontraban en régimen de anotación preventiva; si todos los Centros residenciales mencionados se hallaban inscritos en el Registro de Entidades, Servicios y Centros de carácter social; e Inspecciones llevadas a cabo en estos centros, fechas y resultado obtenido.

Remitida la información interesada, merece destacar los siguientes aspectos:

- La Residencia A se encuentra cerrada desde hace más de dos años.

- El centro B, según nos comunica el Servicio Territorial de Sanidad y Bienestar Social de León, no es ningún centro para personas de la tercera edad, según la normativa que los regula, por lo que esta residencia no es objeto de inscripción en el Registro de Entidades, Centros y Servicios de carácter social.

- La residencia C se encuentra cerrada desde el 9 de diciembre de 1996, después de que la Administración autonómica se encargase de trasladar a los ancianos a otras residencias, al desaparecer sus responsables. (Personal de esta Institución acudió al lugar al conocer la noticia y mantuvo conversaciones con los ancianos y familiares).

- El Centro D nunca ha funcionado, tal y como se deduce de las inspecciones realizadas al efecto.

Por consiguiente, ninguna de las residencias anteriores se encuentra autorizada ni en régimen de anotación preventiva por los motivos ya citados.

El resto de las Residencias objeto del expediente se encuentran autorizadas o en régimen de anotación preventiva.

Todas las residencias mencionadas por el reclamante habían sido inspeccionadas, observándose deficiencias en varios centros, en los que la Administración procedió a ordenar su adaptación a la normativa vigente dentro del plazo oportuno.

Existía, en aquel momento, propuesta de no autorización del centro y cierre cautelar respecto de la Residencia E y en cuanto al Centro Residencial F, se propuso expediente sancionador por empezar a funcionar sin la autorización correspondiente.

Esta información se remitió al reclamante para que, si lo estimaba oportuno, formulara alegaciones. Transcurridos dos meses sin que lo hiciera, se procedió al archivo del expediente.

En la queja que dio lugar al expediente **Q/1301/97**, el reclamante acudía a la Institución denunciando ciertas irregularidades en la distribución de funciones en el personal de cocina que repercutía en la atención de los ancianos de una Residencia sita en León.

Según manifestaciones del firmante de la queja, la calidad de los alimentos que se sirven a los ancianos había disminuido considerablemente y, en algunas ocasiones, la comida se encontraba en mal estado por ser retrasada. Citaba ejemplos: el 7 de julio se había comprado carne para cocido que se sirvió el día 14. La cocinera, decía, ordenó que se lavara con agua y vinagre para evitar el mal olor. Quince días antes había ocurrido algo similar: se sirvió pollo que se había comprado hacía una semana.

Por otro lado, lamentaba que no estuvieran delimitadas las funciones de la cocinera y de las ayudantes de cocina:

a) Según la primera, las segundas deben firmar -aun cuando aquélla se encuentra presente- los partes de cuantos alimentos se sacan de la despensa para su posterior cocinado.

b) A veces las ayudantes deben revisar los pedidos de alimentación que se hacen por la cocinera.

c) Se ignora por qué es la cocinera y no el administrador -como ocurre con el resto del personal de la Residencia- la que fija los turnos de trabajo de las ayudantes. Tampoco se conoce la razón por la que la cocinera sólo trabaja por la mañana y en un turno flexible, ya que a

veces abandona el trabajo a las tres de la tarde y, en otras ocasiones, a las cinco.

La Institución solicitó información a la Diputación Provincial de León, que ostenta la titularidad de la Residencia, sobre la veracidad de las manifestaciones realizadas por el reclamante, funciones atribuidas a cocinera y ayudantes y si por parte de la Diputación Provincial existía el propósito de designar una gobernanta, lo que aparentemente solucionaría estos problemas.

La Diputación Provincial, en el informe emitido, manifiesta que no había recibido denuncia alguna sobre el mal estado de los alimentos que iban a ser cocinados. Se optó entonces por comunicar al reclamante que tales hechos debieron denunciarse en el momento en que se produjeron los hechos conflictivos, utilizando los cauces oportunos, puesto que ahora resulta imposible acreditarlos. Se le aconsejó que, en el futuro, cualquier irregularidad de este tipo, se pusiera inmediatamente en conocimiento de la dirección del centro o de los responsables de la Diputación Provincial.

En cuanto a la fijación de los turnos de las ayudantes de cocina, la cocinera señalaba que se le había encomendado la elaboración de tales turnos, con la especificación de que siempre los turnos elaborados se suben a Dirección para su aprobación y conocimiento por todo el personal. El Director Gerente explicó a esta Institución que el motivo es darles las mayores facilidades para que puedan compaginar su jornada laboral con sus descansos.

No llegamos a comprender, en cambio, qué facilidades pueden conseguirse con tal medida, dada la tensión existente entre cocinera y ayudantes. Parece que genera más incomodidades que beneficios.

Además, el Acuerdo de la Comisión Paritaria del III Convenio Colectivo para los Empleados Públicos en régimen de Derecho Laboral de la Diputación Provincial de León sobre definición funcional de categorías profesionales, contempla al "Jefe Personal Administrador Adjunto" como la persona que coordina y asesora en los temas relacionados con la sección de personal. No existe, a nuestro juicio, razón alguna para excluir al Administrador de la fijación de los turnos laborales de las ayudantes de cocina ni para suponer que, de hacerlo, no se les facilitaría compaginar jornada de trabajo y descansos.

Por otro lado, el Acuerdo de referencia no recoge en los apartados correspondientes que el cocinero o los ayudantes deban realizar los pedidos necesarios y supervisar a su llegada su contenido.

Dicho Acuerdo contempla una categoría a la que asigna expresamente, entre otras, la función de realizar las compras y pedidos que sean necesarios. Es la "Gobernanta/Encargada Residencia".

Es cierto que la definición funcional de categorías profesionales no impide que, en cada puesto de trabajo, la ejecución de la prestación debida por el trabajador se extienda a cometidos diferentes, necesarios para la ejecución de su trabajo y que, aisladamente considerados, podrían ser subsumidos en categorías profesionales diferentes. Por otro lado, la configuración funcional de cada una de las categorías se realiza sin pretensión de exhaustividad. Así se recoge en el art. 2 del citado Acuerdo.

Sin embargo, creemos que la tensa relación entre el personal de la cocina de la Residencia y las necesidades del servicio justifican este reparto de atribuciones. Sería conveniente, por ello, la contratación de una Gobernanta.

Por todo lo expuesto, se estimó conveniente formular a la Diputación Provincial de León las siguientes sugerencias:

1. Que en lo sucesivo sea el Administrador de la Residencia XX y no la cocinera el que fije los turnos laborales de las ayudantes de cocina, al igual que lo hace para el resto del personal.

2. Que por parte de la Diputación Provincial se proceda a la contratación de una Gobernanta que lleve a cabo, entre otras funciones, el control del almacén y de la cocina, realizando las compras y pedidos que sean necesarios.

La Diputación Provincial de León aceptó expresamente la primera de las sugerencias. Entendió que nada impediría que, previo conocimiento de la Comisión Paritaria, se pudiera actualizar el contenido funcional de la categoría profesional de Oficial Administrativo de la Residencia (a quien se denomina Administrador), asignándole, entre otras funcionalidades, la de determinar los turnos de trabajo del personal de cocina, máxime cuando lo viene realizando respecto de otras categorías.

En cuanto a la sugerencia de crear una plaza de Gobernanta, sin embargo, señala que resulta sumamente gravoso para la Administración Pública crear una plaza de una determinada categoría cuyas funcionalidades están limitadas a aspectos muy concretos que no cubrirían una gran parte de la jornada laboral. Sin embargo, manifiesta la voluntad de arbitrar, dentro de los cauces reglamentarios pertinentes, las medidas para determinar a quién corresponden las tareas en litigio.

Ojalá el seguimiento de estas sugerencias sirva para aliviar las tensiones existentes entre cierto personal de la Residencia y mejorar la calidad de vida de sus usuarios.

Las irregularidades alegadas por el reclamante en el expediente **Q/1628/97** hacían referencia a malos tratos, falta de higiene, falta de asistencia, mala alimentación y mal funcionamiento en una Residencia de la Tercera Edad sita en Valladolid.

Por otra parte, la persona firmante de la queja puso en conocimiento de esta Institución que en la citada Residencia se encontraban ingresados dos hombres, de 38 y 41 años. Respecto al hombre de 41 años, se afirma que, en una ocasión, personal de la Residencia le propinó una serie de patadas que ocasionaron su caída al suelo y en otra ocasión le mantuvieron durante dos días en una habitación sin proporcionarle alimento alguno.

Tras la admisión a trámite de la queja, se iniciaron las gestiones necesarias de investigación a fin de determinar si la Residencia se encontraba autorizada para su funcionamiento e inscrita en el Registro de Entidades, Servicios y Centros de carácter social, así como conocer el resultado de las inspecciones que se hubieran llevado a cabo en dicho centro y, en su caso, la incoación de algún expediente sancionador por la comisión de infracciones en materia de acción social.

Asimismo, los hechos alegados en la queja fueron puestos en conocimiento de Fiscal Jefe de la Fiscalía del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León (Burgos) por si pudieran ser constitutivos de algún delito previsto y penado en Código Penal y, en su caso, se procediera a incoar las correspondientes diligencias informativas al amparo del art. 785 bis de la Ley de Enjuiciamiento Criminal.

El 27 de octubre de 1997 se recibe informe de la Fiscalía de Valladolid, en el que se indica que se han iniciado en la misma las Diligencias de Investigación núm. 24/97, para la averiguación de los hechos.

De la información remitida por la Gerencia de Servicios Sociales, merece destacarse lo siguiente:

1.- Régimen en el que se encuentra la Residencia en el Registro de entidades, servicios y centros de carácter social:

El Gerente de Servicios Sociales resolvió en fecha 2 de julio de 1997 no autorizar y no inscribir en el Registro de entidades, servicios y centros de carácter social el Centro, como consecuencia de los informes desfavorables emitidos por los técnicos de la Gerencia Territorial de Valladolid. Por ello, el Centro no se encuentra inscrito en el citado Registro.

2.- Inspecciones llevadas a cabo en este Centro Residencial:

La Residencia ha sido objeto de diferentes inspecciones que detectaron diversas deficiencias.

El 8 de agosto de 1997 se advierte que el Centro sigue funcionando con 12 ancianos pese a la decisión antes citada de no autorizar y no inscribir el Centro.

El 3 de noviembre de 1997 la Inspección comprueba, sin embargo, que en el centro no reside ya ningún anciano.

3.- Expedientes Sancionadores:

Como consecuencia de las diversas infracciones administrativas cometidas, la Gerencia de Servicios Sociales informó a esta Institución que se habían incoado dos expedientes sancionadores: el primero de ellos, resuelto el 4 de agosto de 1997, finaliza con la imposición de una multa de 3.000.000 de pesetas por la comisión de infracciones graves; y el segundo, incoado por seguir en funcionamiento el Centro pese a la

resolución expresa de no autorización, se encontraba en tramitación en el momento de la remisión del informe de la citada Gerencia.

Finalmente, la Fiscalía de la Audiencia Provincial de Valladolid informó a esta Institución que las diligencias iniciadas para la averiguación de los hechos denunciados habían sido archivadas, al no deducirse infracción penal y encontrarse cerrada dicha residencia.

A tenor de todo ello, esta Institución dio por concluidas las gestiones de investigación y procedió al archivo de la queja.

En el expediente **Q/711/97** se aludía a irregularidades (trato vejatorio y mal funcionamiento) advertidas en una Residencia de la Tercera Edad sita en Salamanca.

Se indicaba que en la citada Residencia encierran a los ancianos en una galería de cristal y aluminio con una anchura aproximadamente de un metro y que el 22 de marzo de 1997 había comprobado el reclamante que "en el interior de la misma había unos ocho ancianos en situación lamentable, mujeres con sus prendas íntimas quitadas, descalzas...", hechos éstos que, según afirmaba, se habían reiterado posteriormente.

Se solicitó entonces informe a la Gerencia de Servicios Sociales acerca de la situación registral del Centro, de las inspecciones realizadas y de los expedientes sancionadores que, en su caso, hubieran sido incoados por la comisión de infracciones en materia de acción social.

De igual modo, se pusieron tales hechos en conocimiento de Fiscal Jefe de la Fiscalía del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León. Poco después conocimos que la Fiscalía de la Audiencia

Provincial de Salamanca había incoado diligencias de investigación sobre los hechos.

El 27 de junio de 1997 se recibe escrito de la Fiscalía de la Audiencia Provincial de Salamanca, en el que se pone conocimiento de esta Institución que de las Diligencias de Investigación realizadas no se había desprendido la existencia de infracción en materia penal, pero sí de posibles deficiencias en el tratamiento a algunos ancianos ingresados en la referida Residencia, por lo que dicha Fiscalía dio traslado a la Gerencia Territorial de Servicios Sociales de Salamanca.

La Gerencia de Servicios Sociales y la referida Gerencia Territorial ponen más tarde en conocimiento de esta Institución los siguientes datos en relación con el Centro referenciado:

1. Situación registral de la Residencia en el Registro de entidades, servicios y centros de carácter social:

La Residencia se encuentra inscrita en el Registro de centros de carácter social, autorizada por la Consejería de Sanidad y Bienestar Social en régimen de anotación preventiva.

2. Inspecciones realizadas en el Centro:

Inspectores de la Gerencia de Servicios Sociales se desplazaron a la citada residencia para verificar los hechos alegados en la queja presentada en esta Institución. El resultado fue la no localización de la galería citada por el reclamante. Tampoco detectó el día de la inspección ningún anciano en situación lamentable.

Sin embargo, en el informe remitido por la Gerencia Territorial de Servicios Sociales se señala expresamente: "A la vista de los hechos relatados, este Gerente Territorial, reunido con los técnicos competentes, ponderó la posibilidad de incoación de un expediente

sancionador por presunta infracción contra el Decreto 97/91, de 25 de abril, en el que se hubiera podido imputar la existencia de faltas leves tipificadas en el art. 7, puntos 2, 4, 12 y 15."

Más adelante, sin embargo, añade que no se ha procedido a la incoación de expediente sancionador.

Al mismo tiempo, indica que, dado que la Residencia, al contar con más de 60 plazas, dispone hasta el 31 de diciembre de 1997 para adaptarse a la normativa vigente, el criterio de la Gerencia Territorial es respetar ese plazo máximo para su adaptación, que está requiriendo la ejecución de obras con las consiguientes molestias para los residentes.

Entendemos que la ejecución de las obras necesarias para la adaptación del Centro residencial a la normativa vigente puede ocasionar molestias o incomodidades a los ancianos. Sin embargo, dichas obras no pueden en modo alguno amparar acciones que pudieran ser constitutivas de alguna infracción administrativa por vulneración de los derechos de los usuarios, tipificadas en el ya mencionado Decreto 97/91, de inspección y régimen sancionador en materia de acción social.

El criterio de respetar el plazo máximo para su adaptación, seguido por la Gerencia Territorial, es totalmente procedente, pero no puede implicar en ningún caso la impunidad de hechos que pudieran ser constitutivos de infracción administrativa.

La Gerencia Territorial nos comunicó que había ponderado la posibilidad de incoar expediente sancionador, en el que se hubiera podido imputar la existencia de faltas leves tipificadas en el art. 7, haciendo referencia expresamente a los siguientes puntos:

2. Violar el derecho a la intimidad de los usuarios.
4. Mantener en estado deficiente el funcionamiento del centro o servicio, o los locales o mobiliario del mismo.
12. Incumplir las obligaciones y atenciones exigibles de higiene, salud y seguridad.
15. El trato vejatorio a los usuarios de centros o servicios.

Es posible que la ejecución de las obras pudiera llevar aparejada algunas deficiencias en el funcionamiento del centro, pero no puede escapar al control de la Administración que, como consecuencia de las mismas, se haya producido una violación del derecho a la intimidad, se hayan incumplido las obligaciones exigibles de higiene, salud y seguridad, o se haya dado un trato vejatorio a los usuarios.

Es evidente que la impunidad de dichas infracciones coloca a los ancianos en una situación de total inseguridad ante los tratos abusivos, a los que son especialmente vulnerables por sus condiciones físicas o psicológicas.

Además, el "trato vejatorio a los usuarios de centros o servicios" no está calificado como infracción leve, tal y como se indica en el informe remitido por la Administración autonómica, sino como infracción grave, conforme a lo dispuesto en el art. 8 B) del Decreto 97/91.

En este sentido, conviene destacar que las infracciones leves prescriben a los dos meses y las graves a los dos años, con lo que en el presente supuesto, es muy probable que se hubiera producido la prescripción de las infracciones tipificadas en los puntos 2, 4 y 12 del ya mencionado art. 7, pero no de la tipificada en el punto 15, al tratarse de una infracción grave.

Por todo ello, el 13 de octubre de 1997 se estima procedente formular sugerencia a la Gerencia Territorial de Servicios Sociales de Salamanca a fin de que, a tenor de lo dispuesto en el Decreto 259/1996, y teniendo en cuenta los plazos de prescripción de las infracciones recogidos en el Decreto 97/91, se procediera a la incoación de expediente sancionador por la presunta comisión de las infracciones ya citadas.

En contestación a dicha sugerencia, la Gerencia Territorial de Servicios Sociales de Salamanca remitió a esta Institución copia del acuerdo de fecha 15 de enero de 1998, por el que se resuelve, tras la apertura de la correspondiente Información Previa, el "archivo de las actuaciones, y se deje sin efecto el procedimiento de iniciación de expediente sancionador, al no haberse detectado infracción del art. 7, párrafo 15 del Decreto 97/91".

Conforme a todo ello, se dio por concluida la investigación de esta Institución, procediéndose, igualmente, al archivo del expediente.

Por otra parte, el firmante de la queja alegaba en el expediente **Q/7/96** irregularidades en el funcionamiento (mala alimentación, mala atención y abusos en las condiciones exigidas en el ingreso: aportación mensual fija y 1.000.000 de pesetas) en una Residencia de Ancianos sita en Burgos.

Tras la admisión a trámite la queja, se solicitó información a la Gerencia de Servicios Sociales acerca de la autorización, inscripción e inspecciones llevadas a cabo y sus resultados. De la información remitida es preciso resaltar lo siguiente:

1. Situación registral de la Residencia "Nuestra Señora del Rosario":

Solicitó la autorización el 20 de diciembre de 1994 y quedó registrado preventivamente dicho centro en el Registro de entidades, centros y servicios de carácter social.

2. Inspecciones y resultados:

Después de realizar las correspondientes visitas de comprobación por los técnicos del Servicio Territorial, se detectaron algunas deficiencias de carácter arquitectónico. Se concedió a sus titulares una prórroga para subsanar dichas deficiencias.

El 12 de junio de 1996 se realizó una visita de inspección, en la que no se detectó ninguna deficiencia distinta de las existentes con anterioridad. Se comprobó que algunas de las detectadas ya se habían subsanado y se le concedió una subvención a fin de que se subsanaran el resto de las ya citadas deficiencias.

La Gerencia de Servicios Sociales comunica que en las inspecciones realizadas en el centro residencial no se detectó ninguna irregularidad en cuanto a mal tratamiento, alimentación, precios, etc.

En relación con las condiciones de ingreso es preciso destacar que el anciano debe efectuar una aportación inicial, de cuya cuantía depende la cuota que debe abonar mensualmente después. Normalmente, la aportación inicial es de uno o dos millones. La cuota mensual, entonces, será de 75.000 ptas. o 65.000 ptas. respectivamente.

Al no apreciar irregularidad alguna objeto de supervisión por parte del Procurador del Común, se procedió al archivo del expediente.

Irregularidades en el procedimiento de elección de las juntas de gobierno

La queja registrada con la referencia **Q/2071/96** se presentó con ocasión de la celebración el 26 de julio de 1996 de elecciones para la Junta de Gobierno de una Residencia de la Tercera Edad de Palencia. Algunos de los candidatos alegaban que la Resolución de la Dirección General del Instituto Nacional de Servicios Sociales de 11 de abril de 1986 por la que se regula el procedimiento para las elecciones de representantes y constitución de la Junta de Gobierno de los Centros de la Tercera Edad del INSERSO carece de esencia democrática, al no ser posible que quien ha obtenido más votos tenga la mayor representación en la Junta de Gobierno.

Los órganos de participación y representación de los centros dependientes del antiguo INSERSO fueron regulados por Orden Ministerial de 30 de enero de 1984 y, en su desarrollo, la Resolución de la Dirección General de Acción Social de 30 de marzo de 1984 reguló las elecciones de representantes de los usuarios en las mencionadas Juntas de Gobierno. Por Orden Ministerial de 16 de mayo de 1985 se aprobó el Estatuto Básico de Centros de la Tercera Edad del INSERSO, que modifica en parte lo dispuesto en la referida Resolución de 30 de marzo de 1984. A fin de unificar con carácter permanente los preceptos vigentes de la citada Resolución de 30 de marzo de 1984, las modificaciones de las normas posteriores y subsanar lagunas y ambigüedades detectadas, se dictó la Resolución de 11 de abril de 1986, con la que manifestaba su desacuerdo el reclamante.

No se observó, por tanto, una actuación de la administración que implicara infracción del ordenamiento jurídico, o una actuación ilegítima que impidiera o menoscabara el ejercicio de un derecho y legitimara la intervención del Procurador del Común, toda vez que la mencionada Resolución no resulta contraria a lo dispuesto en las referidas Órdenes Ministeriales, sino que, como ya se ha manifestado,

viene a unificar los preceptos vigentes de la Resolución del año 1984 y de las modificaciones posteriores, así como a subsanar las lagunas y deficiencias existentes.

A la vista de todo ello, se procedió al archivo del expediente.

Quejas relativas a los ingresos y traslados de los residentes

Falta de información por parte de la Administración.

En el expediente **Q/171/97** el reclamante y su esposa hacían alusión a que habían efectuado solicitud de ingreso en una Residencia para la Tercera Edad en el año 1996. La Gerencia Territorial de Servicios Sociales de Burgos les notificó mediante escrito de fecha 16 de julio de 1996 que dicha solicitud había tenido entrada en el Hogar de la Tercera Edad de Miranda de Ebro. Desde entonces no recibieron más información al respecto.

En contestación a nuestra solicitud de información, la Gerencia Territorial de Servicios Sociales de Burgos remite informe en el que señala que el reclamante y su esposa solicitaron en julio de 1996 el ingreso en un Centro de la Tercera Edad. El expediente había sido valorado con 98 puntos, conforme al baremo establecido y aprobado en la Orden de 8 de enero de 1986. En el momento en que se remite la información a esta Institución, se encontraban en situación de "alta inicial", ya que su puntuación no les permitía acceder a una plaza residencial para personas válidas.

Posteriormente, se solicitó información a la Gerencia de Servicios Sociales acerca de si, conforme a lo dispuesto en la Resolución de 26 de agosto de 1987, se había procedido a informar de la puntuación obtenida y la mínima exigida en los centros solicitados.

En contestación a la petición, se nos comunica que no se ha suministrado dicha información al reclamante y su esposa por depender informáticamente de los Servicios Centrales del IMSERSO.

Por parte del IMSERSO, se nos comunica lo siguiente:

- En el año 1991 se inició la tramitación del expediente de referencia, a nombre del reclamante y su esposa. Obtuvo 77 puntos. En el año 1993 se adjuntaron nuevos informes que incrementaron cuatro puntos más. Durante ese período se facilitó a los interesados la información establecida en la normativa con regularidad.

- La transferencia de la gestión de ingresos, traslados y permutas fue realizada a la Comunidad de Castilla y León en 1996. A partir de ese momento, se tramitó de nuevo el expediente por la Administración autonómica.

- Durante parte del año 1996 se colaboró en la gestión de ingresos hasta el traspaso de la base de datos informáticos. Entre este apoyo, figuraba la emisión de los borradores de cartas informativas que automáticamente generaba el ordenador, a los ocho días de dar de alta un expediente. Estas cartas informativas se enviaban a la Comunidad para su firma y posterior remisión a los solicitantes.

- El control, seguimiento, valoración, información, etc, la realiza la Comunidad de Castilla y León, por lo que desde el IMSERSO no fue posible detectar la omisión del escrito.

Independientemente de que la valoración del expediente se haya efectuado de conformidad con la Orden de 8 de enero de 1986, se advirtió que no se había remitido información a los interesados de la puntuación obtenida y la mínima exigida en los centros solicitados. Y

ello pese a que así lo ordena el art. 11.3 de la Resolución de 26 de agosto de 1987.

Dicha información periódica encuentra su fundamento en las especiales características del procedimiento que se sigue desde que los interesados presentan la correspondiente solicitud de plaza en Residencias para la Tercera Edad hasta que ven satisfechas sus pretensiones, que derivan de la existencia de constantes variaciones, tanto por lo que a las circunstancias de los solicitantes se refiere, lo que conlleva sucesivos cambios en la puntuación concedida, como por lo que respecta a la disponibilidad de plazas en los centros, ya que se producen bajas, permutas, traslados, etc.

Es evidente que con anterioridad al año 1996, dicha información era remitida por la Administración estatal. Sin embargo, en el año 1996, se produce la transferencia de la gestión de ingresos, traslados y permutas a la Comunidad de Castilla y León. A ella corresponde a partir de este momento la tramitación del expediente y realizar el control, seguimiento, valoración, información, etc.

Esta Institución es consciente de la complejidad que toda transferencia de funciones lleva aparejada, así como de las dificultades que pudieran existir durante el traspaso de bases de datos informáticos, lo que ha podido repercutir a la hora de remitir información a los interesados.

No obstante, y una vez superados los posibles inconvenientes, debe tenerse en cuenta que no solamente ha de efectuarse una comunicación expresa en el supuesto de que el interesado obtenga la plaza, sino que es fundamental esa información periódica a los interesados, hasta tanto puedan verse satisfechas sus pretensiones, y ello con independencia de que la información pueda ser recabada personalmente en la Gerencia Territorial correspondiente.

Por todo ello, se estimó oportuno efectuar a la Gerencia de Servicios Sociales recordatorio de deberes legales sobre los principios que deben presidir en la tramitación de expedientes en esta Comunidad Autónoma como el que había sido objeto de la presente queja.

En contestación a dicha resolución, el citado organismo manifestó que la Junta de Castilla y León es consciente de la necesidad de que los solicitantes de plaza en Centros para personas mayores propios y concertados puedan tener conocimiento periódico del estado de tramitación de su expediente, así como de la puntuación obtenida y de la requerida para acceder a las plazas de los centros por ellos solicitados. Asimismo, indicó que se están llevando a cabo estudios de cara a modificar la normativa reguladora del régimen de acceso a plazas de los centros residenciales para personas mayores, así como que actualmente se está elaborando un sistema informático que permitirá remitir dicha información. No obstante, se manifiesta que, hasta la aprobación del nuevo Decreto, son conscientes de que no se puede emitir información periódica de forma habitual, teniendo en cuenta la dificultades existentes, lo que, a juicio de esta Institución, supone un incumplimiento de la normativa vigente actualmente.

Discriminación por razón de los ingresos

En el expediente **Q/1653/97** el reclamante aludía a la discriminación existente a la hora de acceder a una plaza en un Centro residencial para la tercera edad en relación con los ingresos económicos.

La Institución le comunicó que el ingreso en Residencias para la Tercera Edad transferidas a la Comunidad Autónoma de Castilla y León y en aquellas con las que exista concierto de plazas, no se

determina infundadamente, sino a través del baremo aprobado por Orden de 8 de enero de 1986.

En consecuencia, en el baremo de admisiones, recogido en el Anexo I de la citada Orden, como ya se ha indicado en otro apartado de este informe, se establecen determinadas variables a ponderar en la valoración de los expedientes de solicitud de ingreso (situación económica, socio-familiar, etc).

Lentitud a la hora de conceder una plaza residencial oficial

En el expediente **Q/1510/97** la persona firmante de la queja manifestaba que en agosto de 1994 había presentado en la Diputación Provincial de Zamora solicitud de plaza en una Residencia de la Tercera Edad para su madre, sin que en el momento de presentación de la queja, y pese al tiempo transcurrido, se hubiera estimado dicha solicitud.

Además, se aludía por el reclamante al informe emitido por el médico de una residencia de la tercera edad de Vigo, de la Consejería de Sanidad y Servicios Sociales (Xunta de Galicia), en la que su madre se encontraba ingresada al tiempo de presentar la queja, y en el que se señala que "desde su ingreso se aprecia stress y ansiedad además de la aparición de estado depresivo crónico que pueden achacarse a su falta de adaptación a este Centro, por lo que consideramos sería beneficioso para ella su traslado a una residencia de Toro (Zamora), para tener así un soporte afectivo familiar y social que suponga un apoyo afectivo y de facilitación para llevar una vida lo más normalizada posible, dada la personalidad de la paciente y a que esa localidad fue siempre la de su residencia habitual y en ella vive su familia".

Tras las actuaciones practicadas por esta Institución, la citada Diputación Provincial comunicó que el ingreso estaba considerado urgente por el Trabajador Social correspondiente, estando en este momento en lista de espera con ese carácter, lo que, según ese organismo, no sería durante mucho tiempo, al tener previsto poner en funcionamiento en breve plazo la parte ampliada de la citada residencia de Toro.

Traslados en Residencias para la Tercera Edad

Una persona acudió en queja a esta Institución (Q/1815/97) para comunicar que su cónyuge se encontraba ingresado en una residencia de Ávila, que mantiene un concierto con la Gerencia de Servicios Sociales. A causa de su enfermedad y ya que el reclamante reside en Segovia, se solicitó su traslado a una residencia de la tercera edad de esta última localidad. La petición, sin embargo, no había sido aún estimada.

Se pidió, información a la Gerencia Territorial de Servicios Sociales de Segovia sobre el estado de tramitación de la referida solicitud. La comunicación remitida fue la siguiente:

a) El 13 de mayo de 1996, el residente presentó solicitud de ingreso en la residencia de Segovia y obtuvo, como resultado de la baremación efectuada, 140 puntos, de acuerdo con lo preceptuado en la Orden del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de 8 de enero de 1986.

b) El 28 de octubre de 1996, el interesado presenta escrito por el que amplía su solicitud a todos los Centros de Castilla y León, aunque indicando preferencia para Segovia y su provincia. Es incluido

en la lista de reserva de la citada Residencia de Ávila. Su ingreso se produce el 7 de agosto de 1997.

c) Posteriormente, el 8 de octubre de 1997, formula solicitud de traslado a la residencia de Segovia. La solicitud es remitida por la Gerencia Territorial de Servicios Sociales de Ávila a los Servicios Centrales de la Gerencia el 20 de octubre de 1997, por ser competencia de ésta última su resolución.

d) Aunque la normativa actualmente vigente (art. 4 de la Orden citada anteriormente) señala, como requisito imprescindible para solicitar el traslado, que el beneficiario haya permanecido, al menos, un año en el Centro, dicha exigencia no se está contemplando actualmente, por lo que la solicitud citada, pese a no cumplir el anterior requisito, fue tramitada y en el momento en que se remite la información, se encontraba a la espera de que, con arreglo a la puntuación obtenida, fuera incluida en la lista de reserva de la residencia de Segovia.

Los traslados a residencias para la tercera edad transferidas a la Comunidad Autónoma de Castilla y León y aquellas con las que exista concierto de plazas, se determinan a través del ya mencionado baremo aprobado por Orden de 8 de enero de 1986, cuya finalidad es establecer el orden de prioridad de un expediente sobre los demás.

En el baremo de traslados, recogido en el Anexo II de la citada Orden, se establecen determinadas variables para actualizar la puntuación del expediente incrementando la valoración inicial: de salud, de carácter personal (conurrencia de causas gravemente perjudiciales para la integridad del solicitante, etc.), de antigüedad y de reagrupamiento familiar.

Por otra parte, el art. 14 de la Resolución de 26 de agosto de 1987, por la que se regulan los ingresos, traslados y permutas en

centros residenciales del Inerser, -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 Disposición Transitoria 2ª del Decreto 2/1998, por el que se aprueba el Reglamento General de la Gerencia de Servicios Sociales de Castilla y León- dispone que "el reconocimiento del derecho de ingreso o traslado en los Centros Residenciales del Inerser para la Tercera Edad se realizará mediante la inclusión de los beneficiarios en la correspondiente lista de reserva de plazas...".

Y, conforme a lo dispuesto en el art. 17 de la citada Resolución, la inclusión de los beneficiarios en la lista de reserva de plazas será notificada a cada uno de ellos.

En virtud de todo ello, se comunicó al reclamante que pese a que la solicitud de traslado no reunía el requisito establecido en el art. 4.2 de la señalada Resolución, se procedió a su tramitación, estando en ese momento a la espera de ser incluido su cónyuge en la lista de reserva de la Residencia Asistida de Segovia, inclusión que, conforme a la referida normativa, debe ser comunicada al solicitante.

MENORES

Durante el año 1997 se han registrado varias reclamaciones contra actuaciones de la Administración Autonómica en la que se encontraba involucrado un menor. La mayoría manifiestan su disconformidad con las resoluciones adoptadas en expedientes de protección de menores; y otras, con la tramitación de las solicitudes de adopción o con la forma del documento de formalización o con el seguimiento de un acogimiento. Algunas de ellas exceden del caso

concreto que motiva la presentación de la reclamación y abordan el tema de la protección de los menores de forma global.

Ejemplo del primer grupo es el expediente **Q/106/97** en el que el reclamante manifestaba que la Gerencia Territorial de Servicios Sociales de Ávila, al amparo del art. 172.1 del Código Civil, había asumido provisionalmente la tutela de su hijo en junio de 1995.

Dicha tutela fue más tarde ratificada judicialmente. En el momento en que se formuló la queja, el menor se encontraba ingresado en el Centro Hogar "Los Charros" de Salamanca, sin que ni su madre ni sus abuelos tuvieran derecho a visitarlo.

La Institución solicitó información a la Gerencia Territorial de Servicios Sociales de Ávila sobre las razones que llevaron a asumir provisionalmente la tutela del menor y los motivos, en su caso, de que no tuviera derecho a visitas de sus parientes más próximos en el Centro en el que permanecía ingresado.

Al mismo tiempo, se solicitó información al Ministerio Fiscal sobre las medidas de protección que se hubieran promovido por su parte en el supuesto objeto de queja y resultado de la última comprobación de la situación del menor a que se refiere el art. 174.2 del Código Civil.

Examinada la documentación remitida, se apreció que no se había producido vulneración alguna de derecho fundamental.

El ambiente familiar desestructurado del reclamante había motivado la asunción provisional de la tutela del menor:

- Padre con problemas de alcoholismo y trastornos mentales.

- La relación de pareja de los padres era muy conflictiva (violencia física y verbal, constantes denuncias entre ellos).

- Incapacidad para mantener una estabilidad en el trabajo.

- Vivencia de escenas de violencia intrafamiliar.

- Abuso de castigos corporales como principal forma de disciplina.

- Falta de relación con la familia extensa.

- Fuertes conflictos con los vecinos, con el consiguiente rechazo y aislamiento social.

En cuanto a las visitas de sus parientes, el Juzgado había autorizado al reclamante a visitar a su hijo en las condiciones propuestas por la Gerencia Territorial de Servicios Sociales y que estaban encuadradas en el plan de trabajo previsto para que pudiera paulatinamente ir haciéndose cargo de su hijo.

En cambio, en el expediente **Q/596/97**, es la familia acogedora la que muestra su disconformidad con la decisión, a su juicio irregular, de suspender el acogimiento familiar preadoptivo de cuatro menores acordado a su favor.

Recibida la información solicitada de la correspondiente Gerencia Territorial de Servicios Sociales de Burgos y de la Fiscalía del Tribunal Superior de Justicia, conocimos que la medida estaba justificada por los informes de la Trabajadora Social y del Pedagogo de la Gerencia Territorial, del Psicólogo encargado del seguimiento de los niños y de la Fiscalía de Menores de la capital. Todos los informes eran coincidentes en manifestar que los cuatro hermanos no podían continuar más tiempo con la familia acogedora, ya que se observaron

algunas conductas concretas como castigos, represiones y frases indebidas.

La suspensión del acogimiento había sido, por tanto, procesal y materialmente correcta, ya que la Ley Orgánica 1/96, de 15 de enero, establece en su Disposición Final Sexta, punto 4, 1º, que el acogimiento del menor cesará, entre otras causas, por decisión judicial. Y el art. 2º señala que "en la aplicación de la presente ley primará el interés superior de los menores sobre cualquier otro interés legítimo que pudiera concurrir."

En el expediente **Q/506/97**, los reclamantes lamentaban la denegación de la documentación incorporada a un expediente de solicitud de adopción instado por ellos. Un matrimonio había acudido a mediados de junio de 1996 a la Gerencia Territorial de Servicios Sociales de Palencia con el fin de recabar información sobre el posible inicio de un expediente de adopción. A la vista de la información recibida, optaron por solicitar la adopción de un/a niño/a de Colombia. Los encargados del Servicio matizaron que, conforme al Acuerdo Interinstitucional entre el Ministerio de Asuntos Sociales de España y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar en materia de adopción, la edad del menor sería de dos a tres años.

Desde entonces aportaron cuanta documentación les fue requerida y se sometieron a cuantas entrevistas y cuestionarios parecieron oportunos a fin de valorar su idoneidad.

En febrero de 1996 acuden a la citada Gerencia Territorial con objeto de mantener una entrevista, concertada telefónicamente, con personal de la Sección de Protección y Tutela de Menores. Se les comunica entonces que el Servicio de Protección a la Infancia de la Gerencia de Servicios Sociales no puede expedir el certificado de idoneidad únicamente porque la edad del niño/a que en un principio

quedó establecida, una de las circunstancias básicas por las que decidieron incoar el expediente de adopción, no se correspondía con lo reglamentado en la normativa a la que anteriormente se ha hecho referencia. La edad del menor superaría, en todo caso, los 7 años.

Los reclamantes lamentaban entonces la defectuosa información recibida a la hora de formular solicitud de adopción y la sistemática denegación de acceso al expediente en el que eran interesados.

Se solicitó información a la Gerencia Territorial de Servicios Sociales de Palencia sobre los extremos denunciados en la queja de referencia. La Administración Autonómica admitió que la información suministrada inicialmente a los reclamantes había sido errónea. Ocho meses más tarde, al advertir el error, se les comunicó que la edad del niño/a sería superior a los 7 años.

La Gerencia Territorial justificaba la denegación de la documentación obrante en el expediente en los criterios de actuación establecidos desde los Servicios Centrales en determinadas materias en las que se ven implicadas el Derecho Administrativo y el Derecho Civil.

A la vista de la información recibida, se estimó procedente formular recomendación a la Delegación Territorial de Palencia con una doble finalidad:

a) Que en lo sucesivo se adopten las cautelas precisas a fin de evitar errores en la información que se suministre a los solicitantes de adopción, sobre todos los extremos relativos a su tramitación, especialmente en lo que se refiere a la edad del menor susceptible de adopción.

b) Que, por aplicación de lo dispuesto en el art. 35 a) y h) y 37.2 de la Ley 30/1992, se facilite a los interesados en el referido expediente de adopción las copias de cuantos documentos fueron solicitados por ellos en reiteradas ocasiones y sucesivamente denegadas.

De los preceptos citados se desprendía que sólo los interesados, en este caso el reclamante y su cónyuge, podían tener acceso a los documentos incorporados al expediente tramitado ante la Gerencia Territorial de Servicios Sociales. De lo contrario, si se denegaba el acceso a los citados documentos a los solicitantes de adopción, no llegaba a comprenderse qué intimidad pretendía preservarse puesto que en dicho expediente no se contenían datos referidos a personas distintas de los propios interesados. Sería absurdo preservar la intimidad de los interesados frente a los propios interesados.

Poco después recibimos contestación de la Delegación Territorial de Palencia en la que nos comunicaba que no existía inconveniente alguno en asumir las recomendaciones realizadas y modificar la postura que la Gerencia de Servicios Sociales venía manteniendo.

Por último, interesa referirse a dos expedientes cuyas denuncias eran de carácter más general: **Q/1777/97 y Q/1907/97**.

En el primero de ellos, el reclamante hacía alusión a ciertas irregularidades en el cuidado y atención de menores en desamparo (de 0 a 6 años) que desde el 25 de junio de 1997 desempeña la organización "Mensajeros de la paz" en Palencia.

Las irregularidades que mencionaba en su escrito eran las siguientes:

1- Comidas inadecuadas para sus problemas y costumbres.

2- El traslado se efectuó sin estar acondicionado el piso: rieles por el suelo que les servían de juguete, ropas en cajas sin colocar en sus respectivos armarios, cristaleras bajas sin protección, radiadores sin cubrir y moqueta mugrienta.

3- Cuando salen al parque, la atención que se les presta es nula: suciedad, visten ropa de verano cuando las temperaturas han bajado considerablemente. En alguna ocasión, afirma el reclamante, se les ha visto beber de latas cogidas de las papeleras.

Recabada la oportuna información de la Diputación Provincial y de la Delegación Territorial de Palencia y después de visitar los centros a que hacía referencia el escrito de queja, advertimos que no se había cometido por parte de la Administración ninguna irregularidad objeto de supervisión por parte del Procurador del Común.

Las conclusiones a las que se llegó, tras el estudio del expediente, fueron las siguientes:

1º La Asociación "Mensajeros de la Paz" gestiona en Palencia cuatro centros:

- Hogar de Acogida I (0 a 10 años). Capacidad: 10 plazas.
- Hogar de Acogida II (10 a 18 años). Capacidad: 8 plazas.
- Hogar Tutelado (14 a 18 años). Capacidad: 8 plazas.
- Centro de día (6 a 16 años). Capacidad: 15 plazas.

Estos dispositivos difieren en finalidad y tipología. Por lo tanto, atienden a objetivos diferentes.

2º Los Hogares de Acogida cumplen una función de primera acogida, como su nombre indica. Son dispositivos de urgencia que permiten que, en un tiempo no superior a dos años, se analice y se intervenga en el caso, al objeto de dar una medida definitiva o más idónea al menor.

3º La tutela no se adjudicó a la ONG "Mensajeros de la Paz", ya que asumirla y ejercerla corresponde a la Gerencia Territorial de Servicios Sociales. Así lo dispone, entre otras normas, el Decreto 283/1996, de 19 de diciembre, por el que se distribuyen las competencias que en materia de protección de menores tiene la Administración de la Comunidad Autónoma de Castilla y León y el Decreto 57/88, de 7 de abril, por el que se dictan normas sobre protección de menores.

4º El Plan de Protección y Atención a Menores elaborado por la Comunidad Autónoma prevé la creación de recursos, cada vez más normalizados, a fin de conseguir la máxima desinstitucionalización, potenciando cuantas actuaciones de prevención conduzcan a posibilitar la integración del menor en la sociedad.

Con estos objetivos, el 15 de junio se firmó un Convenio entre la Gerencia Territorial de Servicios Sociales, la Diputación Provincial de Palencia y la Asociación "Mensajeros de la Paz" para llevar a cabo la atención de menores de protección. Esta última es una Obra Social sin ánimo de lucro, declarada de Utilidad Pública, Miembro de la Unión Internacional de Protección a la Infancia. Tiene entre sus objetivos y según sus estatutos fundacionales "la promoción humana y social de niños carentes de una vida familiar organizada", cuenta con experiencia acreditada en la atención de menores de protección o en riesgo de marginación y es titular de diversos hogares y centros para el cumplimiento de sus fines.

5° Como consecuencia del convenio, no se produjo un traslado total de los niños internos en "San Telmo" a los dispositivos gestionados por "Mensajeros de la Paz", ya que anteriormente y durante un período prolongado, la Gerencia Territorial de Servicios Sociales había propiciado la puesta en marcha de otros dispositivos no gestionados por esa Asociación, como es la Residencia "M^a Auxiliadora" y el Hogar Vivienda "Nuevo Futuro".

6° En cuanto a las irregularidades que mencionaba el reclamante en su escrito de queja, puede afirmarse que todo traslado de estas características implica la puesta en marcha de servicios e instalaciones complejos y especializados, así como la actividad de personas cuyo funcionamiento conjunto alcanza su nivel óptimo en un momento posterior. Después de visitar los centros citados, puede decirse que la vida de los niños se encuentra totalmente normalizada y que las dificultades que quizá existieron en los primeros días fueron subsanadas.

Por otro lado, el número de personas encargadas de los menores en los Hogares de acogida y tutelado parece suficiente: 4 en el Hogar de Acogida I y 2 en el Hogar de Acogida II y en el Hogar Tutelado respectivamente. Debe tenerse presente que, en los dos últimos casos, especialmente en el Hogar Tutelado, dada la edad de los menores que allí conviven, debe tenderse a que estos disfruten de un mayor grado de autonomía con vistas a una posible vida independiente. Algunos de ellos incluso disfrutaban de un trabajo remunerado.

7° Las condiciones de estancia de los menores en los centros gestionados por la Asociación "Mensajeros de la Paz" fueron consideradas por esta Institución como satisfactorias y acordes con las existentes en cualquier ambiente familiar, desde el trato personal hasta el propio equipamiento de las viviendas.

También con un carácter general, el reclamante del expediente **Q/1907/97** exponía ciertas irregularidades en la tramitación de los expedientes de acogimiento en los que interviene la Gerencia Territorial de Servicios Sociales de Palencia. Mencionaba las siguientes:

1- No se establece el régimen de visitas por parte de la familia del menor acogido.

2- No se realiza un seguimiento de la evolución del menor con vistas a su reintegración en la familia biológica.

3- No se facilita a las familias acogedoras información sobre el historial de los niños, particularmente el historial médico.

4- Se producen cambios constantes de técnicos, abusando de la contratación temporal para estos cometidos.

En el curso de nuestra investigación, tuvimos ocasión de manejar diversos documentos de formalización del acogimiento en los que había intervenido la Gerencia Territorial de Servicios Sociales de Palencia. En ninguno de ellos se incluía el régimen de visitas y la cláusula relativa al seguimiento del acogimiento era demasiado vaga.

A continuación, solicitamos información sobre los extremos contenidos en el escrito de queja a la Gerencia Territorial de Servicios Sociales de Palencia.

Con relación al historial o expediente del menor, la citada Gerencia Territorial mostró su total disposición a facilitar lo que se encuentre en el mismo y sea de interés para el desarrollo y funcionamiento del acogimiento.

Por lo que se refiere a los cambios de personal en la Sección de Protección a la Infancia, reconoce que ésta ha sufrido un cambio motivado por la propia forma de provisión de puestos de trabajo que existe en la Administración Pública, si bien estos cambios han repercutido en que la situación actual sea más estable, al conseguir que el personal que ahora presta sus servicios sea personal funcionario y con carácter definitivo en la mayoría de los casos.

La contestación remitida por la Gerencia Territorial de Servicios Sociales de Palencia sobre la inclusión, en el escrito de formalización del acogimiento, del régimen de visitas y la forma de realizar el seguimiento aconsejó al Procurador del Común realizar una serie de observaciones.

En cuanto al contenido del documento de formalización del acogimiento, manifiesta la Gerencia que "se realiza la formalización del acogimiento por escrito, incluyendo, siempre que se considera necesario, todos los extremos que figuran en el referido artículo".

El art. 173.2 del Código Civil, según la redacción dada por la Ley 21/1987, de 11 de noviembre, se limitaba a exigir la formalización del acogimiento por escrito como requisito *ad solemnitatem* y a señalar los consentimientos necesarios, sin los que el acogimiento había de ser constituido judicialmente. La Disposición Final 6ª de la Ley Orgánica 1/1996 modificó ese precepto y marcó los contenidos del documento de formalización del acogimiento familiar que necesariamente ha de incluir los extremos señalados en el actual art. 173.2 del Código Civil.

Cuando el acogimiento ha de ser constituido judicialmente, también la propuesta de la Entidad Pública debe contener todas las menciones impuestas por el art. 173.2, según dispone el apartado siguiente.

Por lo que se refiere al régimen de visitas, cuya ausencia en los acogimientos formalizados desde la Gerencia Territorial de Servicios Sociales de Palencia denuncia el reclamante, podemos distinguir dos hipótesis: acogimiento administrativo y judicial.

En la primera de las hipótesis -acogimiento administrativo o convencional- será posible y normal que al tiempo que se consiente el acogimiento, se acuerde una determinada periodicidad de las visitas con los titulares de la patria potestad o con el tutor. Este régimen de visitas debe plasmarse en el documento de formalización del acogimiento.

Si no se llega a un acuerdo, lo más probable es que los padres rechacen incluso la formalización del acogimiento. Y si se llega al supuesto de conformidad con el acogimiento y disconformidad con la regulación del régimen de visitas propuesto por la Entidad pública o la familia acogedora, es claro que por disposición del art. 161 del Código Civil sería necesario acudir al Juez. En esos casos, el documento de formalización del acogimiento puede recoger las visitas propuestas, sin perjuicio de mencionarse la pendencia de resolución judicial definitiva sobre tal extremo, dada la disconformidad de una de las partes en cuanto a las visitas.

Esa posibilidad -acuerdo respecto al acogimiento pero no respecto a la periodicidad de las visitas- junto con la hipótesis de que, vigente ya el acogimiento, se haga conveniente una modificación del régimen de visitas, pueden hacer aconsejable una práctica que ya llevan a cabo algunas Entidades: hacer figurar la regulación del régimen de visitas en un documento anexo de forma que pueda modificarse posteriormente sin necesidad de renovar todo el escrito de formalización del acogimiento. Obviamente, esas modificaciones exigirán nuevamente el consentimiento o acuerdo de todas las partes

implicadas. Faltando el consentimiento de los afectados, será necesario acudir al órgano judicial competente.

En el supuesto del acogimiento judicial, el hecho de que no exista acuerdo previo no es obstáculo para que la Entidad Pública refleje en su propuesta el régimen que considere adecuado, sin perjuicio, obviamente, de las facultades que tendrá el Juzgador para variar tal propuesta y sin perjuicio de las modificaciones que pueda sufrir el régimen en virtud de acuerdos posteriores de todas las partes o nueva resolución judicial en su defecto.

En cuanto al seguimiento de la evolución del menor, manifiesta la Gerencia Territorial en su escrito que "la realización del seguimiento de la evolución del menor es asumida por un coordinador técnico de cada caso en concreto y supervisada con criterios de carácter general por un Responsable del Programa de Acogimientos." Y más adelante señala que "siempre se cuenta con la colaboración de Cruz Roja Española, entidad que a través de un Convenio con la Gerencia Territorial de Servicios Sociales apoya y participa en el seguimiento".

Asumir es tomar para sí algo que generalmente supone responsabilidad y ello conlleva visitar al menor y conocer y acercarse a sus problemas. El reclamante, cuya veracidad no se prejuzga, cita otros cuatro casos en los que respectivamente, durante 10, 8, 3 y 1 año, ningún técnico ha visitado a los menores acogidos. En su caso, manifiesta que el técnico correspondiente ha visitado al menor pero siempre ante la insistencia de la familia acogedora, no a iniciativa del primero.

Por otro lado, el Convenio con Cruz Roja Española que la Gerencia menciona en su escrito cumple funciones diferentes que las del seguimiento de la evolución del menor. En la estipulación primera señala que la colaboración se realizará a través del programa "Familias

de Acogida" y con un ámbito concreto: la prevención en situaciones de riesgo de desamparo, la captación, formación y apoyo técnico a familias, la sensibilización de la población sobre la problemática del menor, y el apoyo a las familias de origen con menores acogidos. Está claro, por tanto, que la colaboración de Cruz Roja no servirá para atender al seguimiento de los menores acogidos sino para el apoyo a las familias.

Por último, debe recordarse que el art. 173.4º del Código Civil impone, entre las menciones que debe contener el documento de formalización del acogimiento, "el contenido del seguimiento que, en función de la finalidad de acogimiento, vaya a realizar la entidad pública y el compromiso de colaboración de la familia acogedora al mismo". Debe recordarse que también el seguimiento, como el régimen de visitas, debe incluirse obligatoriamente en el documento de formalización del acogimiento ("incluirá", impone el Código Civil).

Sin embargo, en los cuatro documentos de formalización del acogimiento que hemos manejado y en los que ha intervenido la Gerencia Territorial de Servicios Sociales de Palencia o no se menciona esta cláusula o su contenido es demasiado vago como para cumplir con el art. 173.4º del Código Civil. En uno de ellos se refiere a "la adecuada colaboración con la entidad pública, aceptando el seguimiento..."

Entendemos que, dado que el contrato de acogimiento rige la vida de esta figura, debe procurarse concreción en sus cláusulas, fijando la forma y los períodos en los que debe realizarse el seguimiento.

En virtud de todo lo expuesto, esta Institución estimó procedente formular a la Gerencia Territorial de Servicios Sociales de

Palencia recomendación formal para que adoptara las siguientes medidas:

1° Que en lo sucesivo se mencione en el documento de formalización del acogimiento el régimen de visitas por parte de la familia del menor acogido, sin perjuicio de que en caso de desacuerdo la decisión última al respecto corresponda al órgano judicial. Tal mención es preceptiva ("incluirá", impone el Código Civil) y no facultativa ("siempre que se considera necesario", como señala en su informe).

2° Que se concrete igualmente en el citado documento cuál es el contenido del seguimiento a que se refiere el art. 173.4 del Código Civil, plasmando ya en el mismo un programa de visitas al menor, en función de sus necesidades, elaborado por el técnico correspondiente.

Al cierre de este Informe, estamos pendientes de recibir contestación a las recomendaciones realizadas.

ENFERMOS MENTALES

A lo largo del año 1997 se ha recibido un significativo número de quejas que hacen referencia a la problemática existente en relación con los enfermos mentales.

Del estudio de estas quejas se advierte la persistencia de algunas de las dificultades por las que atraviesan estos enfermos y sus familias, y que fueron ya puestas de manifiesto en el Informe Especial elaborado al respecto.

Y al igual que se reflejaba en los expedientes tramitados el pasado año, la necesidad de internamientos psiquiátricos en Centros

asistenciales adecuados para el tratamiento de los enfermos mentales ha sido uno de los problemas más frecuentes que se han planteado ante esta Institución, debido a la imposible convivencia que se deriva de las conductas agresivas manifestadas por estos enfermos. Lo que a su vez se encuentra agravado por la falta, en nuestra Comunidad Autónoma, de dispositivos asistenciales adecuados para el ingreso y la falta de recursos económicos para sufragar los gastos mensuales de hospitalización de los centros privados.

Ahora bien, estos internamientos deben estar revestidos de todas las garantías legalmente establecidas. Por ello, conviene destacar, entre otras, la situación planteada en el expediente **Q/235/97**, en el que el reclamante solicita el ingreso de su hermana, de 32 años de edad y diagnosticada de esquizofrenia crónica, presentando episodios de agresividad incontrolables para su familia.

Pues bien, el internamiento de un enfermo mental requiere la previa prescripción médica, lo que en el presente supuesto no fue acreditado, al no haberse aportado a esta Institución informe médico que recomendara el ingreso de la enferma en una institución psiquiátrica para el tratamiento de su enfermedad.

En consecuencia, al no constar propuesta de internamiento por parte de un psiquiatra para que el mismo pudiera llevarse a efecto, no resultaba posible la intervención de esta Institución en relación con la solicitud planteada, por cuanto ello conllevaría una conculcación de la libertad del enfermo, e incluso una vulneración de la legalidad vigente.

De ahí que se consideró oportuno informar al reclamante acerca de las vías de internamiento en una institución psiquiátrica, teniendo en cuenta el consentimiento del enfermo, esto es, el internamiento voluntario (que es posible en el supuesto de que el enfermo esté en condiciones de decidir por sí mismo el internamiento o prestar su

consentimiento a la propuesta efectuada por un psiquiatra, por lo que debe estarse al consentimiento del titular del bien jurídico, siempre que se manifieste como expresión de una voluntad libre y consciente) y el involuntario o forzoso (que se llevan a cabo por la decisión de otras personas diferentes al interesado).

Este tipo de internamiento involuntario o forzoso, previsto para el supuesto en que el enfermo no esté en condiciones de decidirlo por sí mismo y en consecuencia no pueda prestar su consentimiento, es el establecido en el art. 211 del Código Civil, debiendo recabarse preceptivamente en todo caso la autorización judicial con carácter previo al ingreso -internamiento forzoso ordinario-, o comunicarlo a la Autoridad Judicial en el plazo de 24 horas en los supuestos de urgencia -internamiento forzoso excepcional-. Será, en consecuencia, la Autoridad Judicial la que debe examinar si las condiciones del ingreso son o no ajustadas a la legalidad.

En definitiva, y tal como dispone la Sentencia del Tribunal Supremo de 10 de febrero de 1986, de estimarse que se dan las circunstancias para su aplicación, habrá de acudirse a la expresada normativa contenida en el citado art. 211, y mucho más en cuanto que 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 que afecte a la personalidad.

De cuanto antecede se desprende que la práctica de efectuar el ingreso sin consentimiento del titular del bien jurídico, en los casos previstos en el citado art. 211 del Código Civil, supone una vulneración del derecho a la libertad individual del enfermo.

En consecuencia, esta Institución se vio en la necesidad de proceder al rechazo de la queja formulada, al no poder ni sustituir a la

autoridad médica ni a la autoridad judicial, por cuanto trasladar al enfermo a una situación de privación de libertad debe estar rodeado de todas las garantías legales establecidas.

Asimismo, la queja que dió lugar al expediente **Q/1123/97** versa sobre la situación padecida por el hermano de la reclamante, con esquizofrenia paranoide de curso continuo, y respecto del cual se había decretado judicialmente en varias ocasiones su internamiento, debido a los problemas surgidos en el medio familiar y social como consecuencia de su agresividad.

Concretamente, el 31 de diciembre de 1996 había ingresado judicialmente de forma involuntaria en el Hospital Río Carrión de Palencia, en el que permaneció hasta el 23 de enero de 1997, siendo diagnosticado de trastorno delirante (paranoide), con ausencia de conciencia de enfermedad.

Al contrario de lo que sucedía en el expediente anteriormente referido, por el reclamante se aportó a esta Institución informe emitido por el Centro citado en fecha 14 de enero de 1997, en el que se señala: "En la situación actual, se considera recomendable el ingreso en una Unidad de media/larga estancia que permita una evolución favorable del proceso que presenta". Ello posibilitó, por tanto, la intervención de esta Institución en relación con las Administraciones competentes en la materia.

A lo anterior hay que añadir que el enfermo, con una pensión de la Seguridad Social por invalidez absoluta de 62.514 pesetas mensuales, no podía hacer frente a los gastos que conlleva la estancia en un centro residencial privado. En este sentido, es preciso tener en cuenta que en la fecha en que tuvo entrada en esta Institución la presente queja, había finalizado el plazo de presentación de solicitudes para ayudas a personas con discapacidad.

Pues bien, como consecuencia de la falta de ingresos económicos suficientes para soportar los gastos anteriormente señalados, se solicitó a la Diputación Provincial de Palencia el ingreso del enfermo por cuenta de dicho organismo en el Centro Psiquiátrico "San Juan de Dios", ante lo cual, la Comisión de Gobierno dispuso que no procedía atender los gastos de estancia en dicho Centro.

Solicitada información a la Consejería de Sanidad y Bienestar Social acerca del centro dependiente de ese organismo en el que el paciente pudiera estar ingresado por el tiempo necesario, se remitió informe en el que se afirmaba la competencia del Insalud para prestar la asistencia sanitaria, incluida la psiquiátrica, en nuestra Comunidad Autónoma. Por su parte, la Diputación Provincial de Palencia manifestó la ausencia de competencia en materia de atención psiquiátrica, al haber sido expresamente incluida entre las prestaciones sanitarias del Estado.

Conforme a todo lo anterior, conviene señalar que la asistencia psiquiátrica propiamente dicha, como prestación sanitaria del Sistema Nacional de Salud, según el Real Decreto 63/1995, se presta exclusivamente 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 presente requiere una asistencia encaminada a su rehabilitación y reinserción social, lo cual no debe realizarse desde los recursos sanitarios propiamente dichos sino desde

o en coordinación con los servicios sociales, como ya se resolvió en la ya señalado expediente **Q/565/97**.

Por todo ello, se efectuó sugerencia a los organismos anteriormente referidos, a fin de que se estudiara la posibilidad de asignar los recursos suficientes o fijar una prestación económica para que el enfermo de referencia pudiera costear la asistencia social que precisaba, en tanto en cuanto fueran creados los servicios sociales especializados para la atención de enfermos mentales.

Así, la Consejería de Sanidad y Bienestar Social estimó que no veía adecuado seguir la sugerencia formulada, al carecer la Comunidad Autónoma de competencias en materia de asistencia sanitaria de la Seguridad Social.

Por su parte, la Diputación Provincial de Palencia manifestó una postura contraria a la misma, al señalar que no es imputable a las Diputaciones Provinciales este tipo de prestaciones, acordando la denegación del pago de la atención solicitada.

Como consecuencia de ello, se consideró oportuno informar al reclamante de la posibilidad existente para solicitar ayudas de carácter individual dirigidas a personas con discapacidad, ayudas que fueron convocadas para el ejercicio 1998 mediante Resolución de 18 de diciembre de 1997 de la Gerencia de Servicios Sociales, finalizando el plazo de presentación de la pertinente solicitud el 31 de marzo de 1998.

La finalidad de estas ayudas es mejorar el bienestar físico, material, personal y social de las personas con discapacidad para alcanzar una calidad de vida acorde con la que disfrutaban del resto de los ciudadanos. Entre las destinadas a financiar gastos ordinarios o habituales, se encuentra la asistencia institucionalizada de atención

especializada para personas gravemente afectadas, bien en régimen de internado o en régimen de media pensión.

La problemática derivada de una enfermedad mental también se manifiesta en su entorno. Claro ejemplo de esta situación es el expediente **Q/2138/97**, en el que se plasma la situación de uno de los vecinos de un inmueble situado en León, al padecer trastornos psíquicos graves aumentados por su estado de embriaguez casi permanente, manifestar agresividad en las fases agudas de su enfermedad, y vivir en un estado lamentable de suciedad y abandono total (su vivienda no tenía agua corriente y constituía un foco de infección y malos olores).

En primer lugar, y ante tal situación de desamparo y marginación, se estimó pertinente poner en conocimiento de la Fiscalía del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León los hechos expuestos, por si procediera instar Juicio de Menor Cuantía dirigido a declarar la incapacidad del enfermo, si constase que sus facultades cognitivas y volitivas aparecieran anuladas hasta el punto de que tal persona no pudiera gobernarse por sí misma y, en su caso, adoptar las medidas pertinentes para garantizar su protección así como la de terceros.

Por otra parte, esta Institución realizó las gestiones oportunas con el Ayuntamiento de León para la solución del problema.

Así, tras dichas gestiones, la citada Corporación puso en conocimiento de esta Institución que, a través de la Concejalía de Bienestar Social, se habían iniciado los trámites oportunos para conseguir el internamiento del enfermo en un centro psiquiátrico donde recibiera el tratamiento adecuado. Y para ello, según se informó, se mediaría a fin de garantizar una plaza en el Hospital Psiquiátrico "Santa

Isabel" de León y obtener la correspondiente orden judicial que hiciera posible ese ingreso.

En muchas de las quejas se reflejan las dificultades con que se enfrenta la familia del enfermo para poder llevar a cabo el ingreso en centros especializados de carácter público. Baste señalar el expediente **Q/2314/97**, en el que la reclamante había venido intentando durante once años el ingreso de su hijo, con esquizofrenia indiferenciada, en una institución psiquiátrica pública.

Y ello debido a los comportamientos antisociales y conductas agresivas (agresiones verbales y físicas e intentos de suicidio) derivados de su enfermedad, para lo que el internamiento en la Unidad de Agudos, decretado judicialmente en numerosas ocasiones, no era suficiente para solucionar el problema.

De hecho, como consecuencia del ingreso en la Unidad de Agudos del Hospital de León (Insalud) en julio de 1997, se emite el correspondiente Informe de Alta en el que se establece un diagnóstico de esquizofrenia paranoide crónica, en fase activa, y se indica que "teniendo en cuenta que se trata de una persona joven, con múltiples hospitalizaciones y descompensaciones, a pesar de no abandonar los tratamientos, hablamos con su familia y con él, así como con su psiquiatra de Salud Mental, para proponer la posibilidad de solicitar su ingreso en la Unidad de Rehabilitación de Santa Isabel".

Sin embargo, a la fecha de presentación de la queja el paciente se encontraba nuevamente ingresado en la Unidad de Agudos señalada, sin que en ningún momento se hubiera producido su ingreso en la Unidad de Rehabilitación del Hospital Psiquiátrico "Santa Isabel", dependiente de la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León (León).

Por ello, esta Institución inició las gestiones de información necesarias con la Delegación Territorial de León y con el Insalud respecto a la derivación del enfermo de la Unidad de Agudos citada a la Unidad de Rehabilitación del mencionado Hospital Psiquiátrico.

En virtud de ello, la Dirección Provincial del Insalud de León comunicó que el médico psiquiatra responsable de la Unidad de Rehabilitación de "Santa Isabel" había procedido a entrevistar al enfermo en el Servicio de Psiquiatría del Hospital de León con objeto de valorar su inclusión o no en el Programa de Rehabilitación, por lo que se estaba a la espera de que se produjera el ingreso en la mencionada Unidad de Rehabilitación. En efecto, días después la reclamante nos comunicó que el ingreso se había llevado a cabo.

En relación con las estructuras dirigidas a la rehabilitación de los enfermos mentales, cabe hacer mención al expediente **Q/621/97**, en el que la persona firmante de la queja manifestaba que el Centro de Día "Antonio Machado" de Segovia no reunía las condiciones de higiene, habitabilidad y seguridad.

La citada estructura intermedia desde el inicio de sus funciones está ubicada en una vivienda independiente, adjunta al edificio "Antonio Machado".

Pues bien, a este respecto la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Segovia, en contestación a la solicitud efectuada por esta Institución, afirmó las perfectas condiciones de habitabilidad, así como de higiene, salubridad y seguridad del referido Centro.

Por su parte, la Consejería de Sanidad y Bienestar Social, en el informe facilitado a esta Institución, viene a ratificar el emitido por la Delegación Territorial de Segovia, al manifestar que el Centro de

referencia se encuentra dotado de las necesarias condiciones de habitabilidad, así como de higiene, salubridad y seguridad.

En este mismo sentido se manifiesta la Diputación Provincial de Segovia, señalando asimismo en su informe, en relación con un local de ampliación del Centro de Día utilizado por la insuficiencia de espacio, que al ser de uso transitorio y temporal su uso se abandonaría en breve.

A este respecto cabe indicar que con ocasión del Informe Especial sobre la situación de los enfermos mentales en Castilla y León, se procedió a efectuar visita a ese Centro de Día, visita en la que se constataron, tal y como consta en el citado Informe, carencias estructurales, espaciales y económicas, precisándose en consecuencia una ampliación que pudiera dar cabida a todos los pacientes que acuden al mismo. La ampliación del espacio físico destinado a dicho Centro de Día se conseguiría con la cesión de un edificio anexo, cuya titularidad corresponde a la Junta de Castilla y León.

En este sentido, en el mencionado Informe esta Institución efectuó recomendación a la Diputación Provincial de Segovia, a fin de que se intensificaran las conversaciones con la Junta de Castilla y León para la cesión del referido edificio anexo.

En relación con lo expuesto, y conforme a la información remitida por la Delegación Territorial de Segovia, se comunica al reclamante que la Junta de Castilla y León ha cedido un espacio suficiente del edificio "Antonio Machado" para su adecuación como Centro de Día, tratándose de un espacio colindante con el Centro de Salud Mental, perfectamente delimitado y cuyo proyecto de edificación se encuentra en avanzado estado de realización. En este sentido, se señala igualmente por dicho organismo que tanto el proyecto como las obras serán ejecutadas por la Junta de Castilla y León con cargo a sus presupuestos.

En el expediente **Q/565/97**, se aludía a la necesidad de crear unos centros que, aunque incluidos de forma genérica en el Decreto de Salud Mental, no han sido en realidad debidamente desarrollados.

En relación con las manifestaciones del reclamante y con la problemática que ya se plasmó en su día en el Informe especial sobre la atención de la salud mental en Castilla y León, es necesario realizar las siguientes consideraciones:

PRIMERA: Para la atención del enfermo mental se hace necesaria una cooperación estrecha entre los servicios de salud mental y los servicios sociales. Ambos aspectos son fácilmente distinguibles.

1- La asistencia psiquiátrica propiamente dicha, prestación sanitaria del Sistema Nacional de Salud, según el Real Decreto 63/95. Se presta a través de las Unidades de Hospitalización Psiquiátrica de los Hospitales Generales y de las Unidades de Salud Mental Extrahospitalarias.

2- 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 desde los recursos sanitarios propiamente dichos, sino desde o en coordinación con los servicios sociales. Y ello por las siguientes razones:

a) El art. 20 de la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad afirma la total equiparación del enfermo mental a las "demás personas que requieran servicios sanitarios y sociales" y en 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".

b) También el art. 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".

c) Aunque el art. 12 del Decreto antes citado establece que "las estructuras intermedias (...) formarán parte de la red de asistencia psiquiátrica", no existe inconveniente alguno para incluirlas dentro del equipamiento de los Servicios específicos del sistema de Acción Social a que se refiere el art. 17 de la Ley de Acción Social y Servicios Sociales de 28 de diciembre de 1988.

d) Las estructuras intermedias (centros de día, pisos tutelados, talleres ocupacionales...) tienen como finalidad evitar ingresos y facilitar altas. En estas estructuras no hay componente sanitario en sentido estricto. Lo mismo puede decirse de las Residencias permanentes, especializadas en el tratamiento de situaciones concretas.

SEGUNDA: Los enfermos mentales que precisan estas estructuras bien pueden encajar en el concepto de "minusválidos psíquicos" a que se refiere el art. 12 de la Ley de Acción social y Servicios Sociales o en el de "otros sectores" a que alude su art. 16, entre los que se recogen las situaciones de emergencia o de extrema necesidad. Estos son, entre otros, los colectivos a los que van dirigidos los Servicios específicos, a sectores concretos de población en función de sus necesidades y que requieren un tratamiento especializado. Entre

ellos, obviamente, no tiene por qué excluirse al colectivo de enfermos mentales que lo precisen.

TERCERA: La Comunidad Autónoma, como reconoce el art. 26.1.18 de su Estatuto, ostenta competencia exclusiva en materia de asistencia social y servicios sociales.

Por su parte, la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local, establece en sus arts. 25 y 26 que los Municipios ejercerán en todo caso competencias, en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas, en materia de "prestaciones de servicios sociales y de promoción e integración social". El mismo texto legal, en su art. 36.1, atribuye competencias a las Diputaciones Provinciales, asignándoles la cooperación con los servicios municipales, entre los que se encuentran los relativos a la acción social.

Con el fin de estructurar racionalmente los servicios sociales de la Comunidad, se promulgó la Ley de Acción Social y Servicios Sociales, ya citada, que distribuye las competencias en esta materia entre la Administración de la Comunidad y las Entidades Locales y establece las diferentes formas de financiación del Sistema de Acción Social, resaltando la importancia de la colaboración con las entidades privadas.

No olvidemos que uno de los principios que presiden esta Ley es la universalidad, por ir dirigido a todos los ciudadanos y grupos como portadores de derechos.

Por ello, entendemos que es urgente que las Administraciones citadas acometan la potenciación, haciendo uso de las competencias legalmente atribuidas y mediante la dotación a corto, medio y largo plazo de los correspondientes medios de infraestructura y equipamiento

profesionales, de unos servicios sociales eficaces que den respuesta coherente a las necesidades de atención a los enfermos mentales.

CUARTA: No existe obstáculo alguno para que el enfermo mental pueda ser considerado un disminuido psíquico. Muchos de ellos tienen reconocido un cierto grado de minusvalía y perciben las correspondientes prestaciones por tal motivo.

Sería discriminatorio que pudiese acceder a los servicios sociales básicos y específicos un minusválido físico, un drogodependiente o un anciano y no pudiese recurrir a tales instrumentos un enfermo mental necesitado de ellos.

Se echan en falta, por ello, en nuestra Comunidad Autónoma, Programas específicos para prevenir la marginación e inadaptación y fomentar la integración social y laboral de las personas que padezcan enfermedades psíquicas generadoras de incapacidad personal y social y tengan dificultades de acceso a los recursos normalizados.

Quizá convenga aquí hacer referencia a la iniciativa andaluza en este campo. En septiembre de 1993, el Parlamento de Andalucía aprueba por unanimidad una proposición no de ley por la que se insta al Consejo de Gobierno la constitución de una Fundación Pública que, posibilitando la participación de otras Administraciones así como de asociaciones y organizaciones interesadas en la reinserción del enfermo mental, gestionase los recursos que hasta entonces dedicaban las distintas Consejerías a programas no sanitarios dirigidos a personas afectadas por enfermedades de este tipo.

Y el 30 de noviembre del mismo año, el Consejo de Gobierno autoriza a las Consejerías de Salud, Trabajo y Asuntos Sociales y Economía y Hacienda la constitución de la Fundación Andaluza para la Integración Social del Enfermo Mental, cuyo Patronato, órgano de

gobierno de la Fundación, está integrado por los titulares de las Consejerías antes citadas.

Desde entonces, ha diseñado programas residenciales, ocupacionales y de reinserción laboral, de fomento de las relaciones sociales y de provisión de mecanismos de tutela. Actualmente, en tres provincias (Sevilla, Almería y Jaén) está garantizada la posibilidad de que la actividad judicial no encuentre problemas para designar tutor de los adultos que, a causa de una enfermedad mental, no dispongan de plenas facultades para regir su vida y administrar su patrimonio en los supuestos recogidos en el Código Civil.

QUINTA: El Plan Sociosanitario en fase de elaboración por parte de la Consejería, en el momento en que se estudia el expediente, preveía crear una completa red de atención sociosanitaria para ancianos, pacientes terminales, enfermos con largas convalecencias y enfermos crónicos con enfermedades médicas de alta dependencia. Sin embargo, en principio, no se había incluido en él a los enfermos mentales crónicos y graves, sin que existiese razón alguna que, a nuestro juicio, lo justificara.

Por todo lo expuesto, se estimó oportuno formular a la Consejería de Sanidad y Bienestar Social sugerencia formal con un doble objetivo:

1º Que se incluya en el Plan Sociosanitario la atención sociosanitaria a los enfermos mentales crónicos y graves.

2º Que se proceda a elaborar la normativa necesaria para crear o potenciar, según los casos, unos servicios sociales específicos y adecuados para la atención de enfermos mentales crónicos. Son precisos centros orientados a la rehabilitación o reinserción social o laboral de los enfermos en los casos en que sea posible y otros que

sirvan de residencia alternativa al hogar. Así lo ha hecho ya la Comunidad Valenciana mediante Orden de 3 de febrero de 1997 de la Consellería de Trabajo y Asuntos Sociales, que modifica otra anterior de 1990 y crea los nuevos servicios que se van a prestar a enfermos mentales crónicos de la Comunidad. Entre ellos, figuran no sólo los Centros de Día sino también un nuevo tipo de residencia permanente llamado Centro Específico para enfermos mentales crónicos.

Se hace necesario, por tanto, crear las siguientes estructuras:

- a) Centros de Día.
- b) Talleres ocupacionales que puedan servir de plataforma para la creación de Centros Especiales de Empleo.
- c) Centros de Rehabilitación e Integración Social para enfermos mentales crónicos.
- d) Residencias permanentes específicas para enfermos mentales crónicos. Al mismo tiempo, habrá de regularse su ámbito geográfico de actuación, requisitos de acceso, capacidad, dimensiones y programas a desarrollar.

3º Crear una Fundación similar a la existente en la Comunidad Autónoma Andaluza, de carácter benéfico asistencial y sin ánimo de lucro, con el fin de promover recursos y programas de carácter ocupacional, residencial, resocializador y de provisión de mecanismos de tutela.

Estos razonamientos no fueron, sin embargo, compartidos en su totalidad por la Consejería de Sanidad y Bienestar Social. Se insiste en que la asistencia sanitaria corresponde en el territorio de la Comunidad de Castilla y León a la Administración del Estado.

Por lo que se refiere a la creación de Fundaciones, entiende que, dado el actual nivel de desarrollo de los servicios sociales, éstos demandan que su gestión continúe correspondiendo a la Gerencia de Servicios Sociales. Se añade que, si estamos contemplando necesidades sanitarias que de modo derivado generan otras sociales, parece oportuno esperar a gestionar las competencias sanitarias para estudiar una solución como la propuesta.

En cuanto a los talleres ocupacionales, los centros de rehabilitación e integración social y las residencias permanentes, y atendiendo al interés de la sugerencia formulada, manifiesta que serán objeto de consideración y estudio en la elaboración del Plan Sociosanitario. Y efectivamente, siguiendo la sugerencia efectuada por esta Institución, han sido contemplados en el Decreto 16/1998, de 29 de enero, por el que se aprueba el Plan de Atención Sociosanitaria.

La falta de unos servicios sociales o sociosanitarios específicos para los enfermos mentales se hace también patente cuando, por la distancia de la localidad de residencia del paciente al dispositivo de atención más cercano, el primero no puede trasladarse al segundo con la periodicidad que recomiendan las indicaciones terapéuticas efectuadas por el psiquiatra correspondiente. Un colectivo de familiares y amigos de enfermos mentales de Miranda de Ebro se dirigió al Procurador del Común manifestando estas carencias (expediente **Q/190/97**). Solicitaban la puesta en funcionamiento en la citada localidad de un centro de día para atender a estos enfermos. Razonaban que existe en Miranda de Ebro un número considerable de enfermos mentales que, al conseguir el informe de alta de la Unidad de Hospitalización Psiquiátrica del Hospital "Divino Valles" de Burgos, llegan a su casa, se niegan a tomar su medicación y los familiares se ven impotentes para administrársela. Tampoco pueden seguir las

recomendaciones de acudir a un centro destinado a su rehabilitación por carecer de medios económicos suficientes para efectuar el traslado.

Puestos en contacto con el responsable del Equipo de Salud Mental nº 4 de Miranda de Ebro, nos comunica que el número de pacientes atendidos en la citada Unidad de Salud Mental y que se podrían beneficiar de la existencia de una estructura intermedia son unos 60. Se trata de personas que padecen principalmente trastorno psicótico, tienen una edad comprendida entre 18 y 40 años y conviven en el núcleo familiar. Nos comunica que, dadas las características de este tipo de pacientes y los escasos recursos económicos de estas familias, no es viable la indicación de acudir a un centro de día de Burgos a 80 km.

Teniendo en cuenta que esta área dispone de un solo Equipo de Salud Mental compuesto por un médico psiquiatra, un psicólogo clínico y un DUE para atender una población de aproximadamente 60.000 habitantes, las necesidades son muchas. El responsable del Equipo de Salud Mental nº 4 nos indica, entre las necesidades principales, un Servicio de Urgencias Psiquiátricas en la misma ciudad las 24 horas (actualmente atendidas en Burgos a partir de las 15.00 h) y un centro de día con fines ocupacionales y terapéuticos que sirva tanto para los pacientes como de apoyo a sus familias.

A la vista de estos datos que hacían más que aconsejable la puesta en funcionamiento en Miranda de Ebro de una estructura intermedia de atención a la salud mental, se formuló al Delegado Territorial de Burgos, que preside el Comité de Enlace de Salud Mental, la sugerencia de estudiar la posibilidad de iniciar conversaciones con el Instituto Nacional de la Salud y con la Diputación Provincial de Burgos para poner en marcha tal dispositivo.

Parece ser que tal proyecto cuenta con la voluntad de las autoridades centrales, autonómicas y locales y que en repetidas ocasiones ha sido objeto de sus conversaciones. Esperemos que el proceso para la apertura del demandado centro de día no sea dilatado.

En otros expedientes, mediante la exposición de casos concretos, también se denuncia la ausencia de recursos sociosanitarios específicos para enfermos mentales.

Así, por ejemplo, en el expediente **Q/14/97**, el reclamante aludía a la situación en que se encontraba un enfermo con trastorno delirante (había agredido a un cuñado y por ello había estado en prisión) unido a una obstrucción crónica pulmonar. Había permanecido en el Hospital de Ávila más de cuatro meses. El dilatado período de estancia se debía a carecer de apoyo social o familiar.

En el informe de alta, en el apartado referente a las recomendaciones terapéuticas, se concluye el necesario ingreso en un hospital para enfermos psiquiátricos de media-larga estancia o en cualquier otra institución de carácter asistido.

Por el especialista de Neumología se le indica tratamiento con oxigenoterapia domiciliar. Con carácter excepcional, en el momento de formular la queja, se encuentra durante el día en la Unidad de Psiquiatría de agudos, por precisar oxígeno, y pasa la noche en un hostel de la ciudad o en el hogar de transeúntes.

El enfermo percibe una pensión no contributiva. Solicitó una ayuda a la Diputación Provincial de Ávila. Ésta le concedió una ayuda, en razón a estado de necesidad, por importe anual de 100.000 ptas. Sus ingresos, por lo tanto, son notablemente insuficientes para costear la estancia en un Centro residencial.

Teniendo en cuenta todos estos antecedentes, se formuló sugerencia a la Consejería de Sanidad y Bienestar Social para que, en tanto en cuanto se haga realidad la existencia de los demandados servicios sociales específicos para la atención de los enfermos mentales, se asignaran los recursos suficientes para que enfermos como el que era objeto del expediente pudiesen disfrutar de una asistencia digna y eficaz.

La Consejería citada reiteró una vez más que esta persona necesita asistencia sanitaria y que las deficiencias que de esa prestación pudieran derivarse debe corregirlas la Administración obligada a prestarlas, que es la Administración del Estado. Curiosamente, sin embargo, no apreció deficiencia alguna en la prestación de asistencia social.

A partir de la fecha del abandono por parte del paciente del hogar de transeúntes de Ávila, dejamos de tener conocimiento de su situación.

En otros casos, los familiares, angustiados porque el enfermo mental abandona frecuentemente el tratamiento cuando obtiene el alta en la Unidad de Hospitalización Psiquiátrica y faltan los recursos necesarios para su rehabilitación e inserción social, reclamaban la imposición forzosa, en régimen ambulatorio, del tratamiento prescrito. Solicitaban que tal imposición fuese regulada. Aunque podía entenderse la demanda, por la tensión que sufren los familiares que conviven con un enfermo mental, la pretensión tuvo que ser necesariamente rechazada. Los razonamientos fueron los siguientes:

El art. 10 de la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad, reconoce que "todos tienen los siguientes derechos con respecto a las distintas Administraciones públicas sanitarias: 9. A negarse al tratamiento, excepto en los casos señalados en el ap. 6". El

apartado 6 precisa los supuestos en que se exceptúa la necesidad de consentimiento escrito del usuario para la práctica de una intervención quirúrgica:

"a) Cuando la no intervención suponga un riesgo para la salud pública.

b) Cuando no esté capacitado para tomar decisiones, en cuyo caso, el derecho corresponderá a sus familiares o personas a él allegadas.

c) Cuando la urgencia no permita demoras por poderse ocasionar lesiones irreversibles o existir peligro de fallecimiento."

Culturalmente existen estereotipos de la dolencia mental identificados con el "loco" o "retrasado" que aparecen asociados en la conciencia colectiva a la inhabilitación absoluta, a la irracionalidad de pensamientos o deseos que, por lo mismo, no deben ser tenidos en cuenta.

Sin embargo, desde el punto de vista jurídico, toda persona no incapacitada goza de la presunción de capacidad y puede ejercitar libremente los derechos que le corresponden.

De lo anterior, se desprende que la dignidad de la persona exige una actitud receptiva hacia sus manifestaciones. Quien haya tenido cierto contacto con personas afectadas por dolencias mentales sabe que prácticamente todos ellos, en mayor o menor medida, aprecian la libertad, la compañía, la amistad, saben lo que les hace felices o desgraciados y, en algunos casos, viven con verdadera angustia la privación o restricción de sus derechos.

Frente a esta realidad, se corre el riesgo de caer en el "paternalismo" si se permite que sean terceras personas

bienintencionadas las que digan lo que es bueno para otra u otras, e incluso impongan coactivamente las soluciones sin ni siquiera recabar la opinión de aquellas.

Desde un punto de vista médico, pues, el consentimiento será el requisito indispensable, necesario y previo para iniciar cualquier intervención médica en el campo de los enfermos mentales, cualquier tratamiento médico o internamiento. Esto supone un choque de derechos fundamentales unos y normales otros, aunque todos protegidos por la Constitución. Esta colisión existe entre el derecho a la salud recogido en el art. 43 y, por otro lado, los derechos a la vida, a la integridad física, a la libertad y a la seguridad, de los arts. 15 y 17.

En los países de nuestro entorno, el tratamiento jurídico a efectos médicos del consentimiento resulta lleno de peculiaridades.

En Canadá es necesario que el enfermo mental haya sido declarado incapaz para adoptar cualquier medida médica, ya sea de internamiento o de tratamiento.

En Bélgica y Francia se da mayor trascendencia a la autorización judicial que al consentimiento familiar. Se llega a esta solución por los problemas surgidos en internamientos y tratamientos interesados de enfermos mentales (factores económicos interesados para obtener la enajenación de bienes, obtener pruebas médicas para sostener posteriormente cualquier demanda de separación o de divorcio a través de informe médico sobre el tratamiento seguido o a seguir por el enfermo mental...).

En la Declaración de Hawai de 1977, la Asamblea General de la Asociación Mundial de Psiquiatría estableció las siguientes pautas generales:

1- No se debe admitir un tratamiento médico o internamiento de un enfermo mental en contra de su voluntad o sin su consentimiento siempre que pueda ser prestado por él con ciertas garantías de veracidad.

2- En defecto del enfermo mental, el consentimiento se debe prestar por sus familiares.

3- El tratamiento debe durar el tiempo estrictamente necesario, teniendo en cuenta como único fin la curación y la salud del enfermo mental como cualquier otro enfermo.

4- Derecho de información tanto del paciente como de sus familiares.

En España, el consentimiento ha sido tratado desde el punto de vista legal médico en diferentes textos legales. Los más significativos son los que regulan el internamiento, el consentimiento como causa de exclusión de la antijuridicidad en las intervenciones quirúrgicas, cirugía transexual y esterilización y las causas legales de aborto. Con carácter general, el consentimiento en las intervenciones y tratamientos médicos viene regulado en la Ley General de Sanidad como antes se ha mencionado.

Circunscribiéndonos al campo del enfermo mental, se puede afirmar con rotundidad que los principios de la Ley General de Sanidad tienen plena vigencia. Efectivamente, en el tratamiento e internamiento de enfermos mentales no quedan derogados los derechos fundamentales reconocidos en la Constitución. Así, en la medida de lo posible, al enfermo mental se le ha de explicar la necesidad del tratamiento médico a aplicar por el tiempo estrictamente necesario y siempre justificado por causas terapéuticas.

La imposición de un tratamiento a una persona que no "puede" consentirlo implicaría, a nuestro juicio, tratarlo como una cosa y no como una persona. La autorización judicial inicialmente acordada sólo puede abarcar la fase de internamiento cuando concurren los presupuestos del art. 211 del Código Civil. Cuando sea absolutamente imprescindible, atendidas las circunstancias del caso, la imposición coactiva de un tratamiento médico, habrá que acudir a las reglas ya mencionadas del art. 10 de la Ley General de Sanidad o, en otro caso, solicitar nueva autorización judicial que contemple la necesidad del tratamiento.

La solución debe venir, por tanto, de la mano de la teoría de la limitación de los derechos. Los derechos fundamentales sólo pueden ceder ante los límites que la propia Constitución expresamente impone al definir cada derecho o ante los que de manera inmediata o indirecta se infieran al resultar justificados por la necesidad de preservar otros derechos constitucionalmente protegidos. Mediante el derecho a la integridad física y moral se protege la inviolabilidad de la persona no sólo contra ataques dirigidos a lesionar su cuerpo o espíritu, sino también contra toda clase de intervención en esos bienes que carezca del consentimiento de su titular. Por tanto, este derecho constitucional resultará afectado cuando se imponga a una persona asistencia médica en contra de su voluntad. Esa asistencia médica coactiva constituirá limitación vulneradora del derecho fundamental a no ser que tenga justificación constitucional.

Ello supone, sensu contrario, y atendiendo siempre al contenido del art. 10 ya citado de la Ley General de Sanidad, que el respeto al contenido esencial del derecho no se podrá negar cuando la medida coactiva de imposición de tratamiento resulte proporcionada al daño que se quiere evitar al enfermo o a terceros en sus derechos fundamentales.

Entendemos, por tanto, que existen mecanismos suficientes de protección de los derechos de los enfermos mentales y también de sustituir su voluntad o consentimiento cuando se den circunstancias especiales que aconsejen limitar su derecho a la integridad física y moral por concurrir otros derechos constitucionalmente protegidos.

ÁREA H

ÁREA H

SANIDAD

Expedientes Área	75
Expedientes remitidos a otros Defensores.....	37
Expedientes admitidos	24
Expedientes rechazados	12

Esta área se ocupa, esencialmente, de la protección de los derechos y libertades públicas de los enfermos y usuarios de centros y servicios de salud, en particular de los que buscan y obtienen la protección de los mismos en los centros sanitarios del sector público; igualmente se tutelan los derechos e intereses legítimos del importante número de profesionales que sirven en dicho sector.

Respecto a los problemas más significativos podríamos destacar los siguientes:

- 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.

- El mayor número de quejas que plantean los ciudadanos se refiere a las listas de espera que tienen que soportar hasta que son atendidos en algunos servicios sanitarios.

El Área de Sanidad no cabe duda que es objeto de numerosas quejas en esta Institución, si bien hay que hacer notar que la posibilidad de actuación del Procurador del Común de Castilla y León viene muy condicionada por cuanto que el Instituto Nacional de la Salud Pública (en adelante INSALUD), generador como es lógico, ya que es quien presta el servicio directo, de buena parte de las quejas, sigue formando parte de la Administración del Estado, lo que obliga a trasladar al Defensor del Pueblo los correspondientes expedientes de queja en cuanto se detecta alguna verosimilitud en la irregularidad denunciada.

Por lo general, en la mayoría de las quejas el ciudadano denuncia la falta de sensibilidad por parte de los servicios sanitarios y sus profesionales.

En definitiva, la diversidad de las quejas en el ámbito de la sanidad ha cambiado sustancialmente poco respecto a los informes anuales anteriores. En general se deduce la insatisfacción del ciudadano frente al sistema sanitario.

Por último, corresponde indicar que de las quejas recibidas en esta Área no son admitidas a trámite las que hacen referencia a los motivos siguientes:

- Los supuestos en que la supervisión que sistemáticamente se hace de la actuación administrativa, tanto de los elementos reglados del acto como de los discrecionales, permiten deducir que dichas actuaciones se han realizado según criterios de regularidad administrativa.

- Las quejas que plantean cuestiones de índole privada, excluida, en principio, por imperativo legal, de su tramitación como queja, aunque se suele concluir orientando al promovente sobre una posible acción hacia órganos de control de diverso origen, destacando

las que se refieren a prestaciones asistenciales supuestamente defectuosas en hospitales particulares o por Sociedades de Seguro Médico Privado.

-Aquellas reclamaciones en las que difícilmente puede evaluarse la actuación administrativa si el administrado no ha puesto en conocimiento de los mismos el supuesto de hecho que describe. En estos casos, se orienta al interesado para que localice el órgano de control competente.

Protección de la salud

El bloque más representativo de esta Área se registra en torno a los contenidos de la prestación asistencial, en concreto sobre los modos y condiciones en que se dispensa la asistencia sanitaria. La casuística objeto de queja es muy amplia y compleja, abarcando distintos aspectos: lesiones en el ejercicio de los derechos de los ciudadanos ante el sistema sanitario, denuncias por el estado de los centros e inadecuación de las instalaciones, conflictos de praxis médica, falta de información y trato desconsiderado.

Derecho de los usuarios del sistema sanitario público

Se han seguido recibiendo quejas relativas a la inaplicación, por parte de las Administraciones gestoras de este importante servicio público, de los derechos recogidos en el art. 10 de la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad.

El derecho a que se dé, en términos comprensibles, al usuario y a sus familiares o allegados, información completa y continuada, verbal y escrita, sobre el proceso de enfermedad, incluyendo diagnóstico,

pronóstico y alternativas de tratamiento, establecido en el apartado quinto del citado artículo, dio lugar a que se formulara un Recordatorio de Deberes Legales al Hospital Provincial de San Telmo, dependiente de la Diputación Provincial de Palencia.

En efecto, en la queja **Q/1876/97**, el hijo de una enferma hacía alusión a que, pese a haber presentado varios escritos solicitando la certificación del historial clínico de su madre, obrante en el referido Hospital, no se había procedido a resolver de forma expresa su petición, pese la obligación legal que pesa sobre todo órgano de la Administración Pública de hacerlo, conforme prescriben los arts. 42 y concordantes de la Ley 30/92, de 26 de noviembre, así como el respeto al derecho de petición formulado por los ciudadanos y que ampara el art. 29 del Texto Constitucional.

Tras la petición de información sobre este asunto, la Administración nos comunicó que se había procedido a remitir la documentación interesada.

El derecho a utilizar las vías de reclamación y a recibir respuesta por escrito en los plazos reglamentarios, establecido en el apartado duodécimo del repetido art. 10, también ha sido motivo de quejas. Así, por ejemplo, el expediente **Q/1557/97**, cuya tramitación, a fecha del presente informe, se encuentra pendiente de finalización.

Por su parte, en la queja **Q/2449/96**, se hacía alusión a que, solicitada la documentación clínica del Hospital "Virgen de la Vega", de Salamanca, sin embargo no la obtenía. Una vez iniciadas las gestiones oportunas se constató el envío de los informes.

En este orden merece hacer especial hincapié, asimismo, en lo dispuesto en el Real Decreto 521/1987, de 15 de abril, por el que se aprueba el Reglamento sobre estructura, organización y funcionamiento

de los hospitales gestionados por el Instituto Nacional de la Salud, cuyo art. 32 determina las funciones del servicio de atención al paciente, y en el apartado 3 expresa que «las reclamaciones a que hubiere lugar se tramitarán por escrito a través de este servicio, siendo éstas sometidas a los responsables de la división que corresponda, debiendo darles respuestas por escrito, firmadas por el director gerente, o persona en quien delegue».

A menudo se reciben quejas en las que se plantea, de forma genérica, un desacuerdo con la actuación profesional de un determinado especialista médico. Sin embargo se observa que, por parte de los interesados, previamente no se había puessto de manifiesto ante la Dirección Provincial del Instituto Nacional de la Salud (Insalud), para que ésta lleve a cabo la oportuna investigación en relación con la asistencia prestada. En estos casos la no admisión a trámite lleva aparejada no sólo la motivación de la decisión adoptada, sino también la información de las vías que pueden adoptar los ciudadanos para orientar su pretensión. De este modo se tramitaron los expedientes **Q/303/97, Q/378/97, Q/1016/97 y Q/1498/97**.

Listas de espera y reintegro de gastos

Este año las quejas referidas a las listas de espera para acceder a la prestación sanitaria han descendido con respecto al año 1996. Pese a ello aún se reciben algunas que vienen a reflejar verdaderos estados de desatención, unas veces por dificultades asistenciales y otras por problemas organizativos (**Q/103/97, Q/947/97 Q/1106/97 y Q/1117/97**).

Quizás la falta de información de los ciudadanos sobre el tiempo aproximado de espera agrava el problema que afecta al

paciente, si tenemos en cuenta la ansiedad que puede producir la incertidumbre de no saber cuando podrán ser atendidos.

Por otro lado, debemos señalar en este epígrafe, además de las quejas que plantean tal situación, aquellas otras referentes a reintegros de gastos por utilización de medios ajenos a la Seguridad Social que, en muchos casos, se derivan de la excesiva demora en prestarse la asistencia sanitaria precisa. (Q/535/97, Q/632/97, Q/754/97 y Q/1919/97).

En relación con este aspecto, cabe señalar que los diferentes servicios de salud vienen aplicando un criterio netamente restrictivo en los supuestos de reintegro de gastos por la utilización de medios ajenos a la Seguridad Social, de modo que una gran mayoría de las resoluciones dictadas en esta materia, y relativas a las solicitudes formuladas por los interesados como consecuencia de la existencia de demoras en la prestación de la asistencia, son generalmente desestimatorias.

Otro de los aspectos sobre los que inciden especialmente las quejas en esta materia es el relativo a la desestimación de las solicitudes de reintegro de gastos formuladas por los desplazamientos efectuados por los pacientes a los centros sanitarios, en aquellos supuestos en que tales desplazamientos deben ser, de conformidad con la normativa vigente, financiados por la Seguridad Social

Asistencia sanitaria

Se han recibido varias quejas a lo largo del año relativas a insuficiencia de atención sanitaria en determinadas zonas de salud que han accedido ya al cambio de estructura de atención primaria.

Como exponente de lo dicho resaltamos la queja **Q/1305/97**, aunque la misma se encuentre, a fecha del presente informe, en fase de tramitación. En ella se expone el problema que afecta a los vecinos de las localidades de Cogeces y Megeces de Íscar, a consecuencia de la reorganización efectuada en el Mapa Sanitario y Zonas de Salud de nuestra comunidad, lo que ha conllevado un cambio de adscripción de los hospitales de Valladolid al hospital Comarcal de Medina del Campo.

Así las cosas, se denuncia que dicha modificación les ha supuesto un grave perjuicio habida cuenta de que estas localidades, en la actualidad, no disponen de un servicio público de transporte que una las mismas con Medina del Campo, lo que contraviene, a juicio de los comparecientes, el derecho que les asiste a que el acceso y las prestaciones sanitarias se realicen en condiciones de igualdad efectiva.

Como consecuencia de lo expuesto se admitió a trámite la queja y se solicitó un informe a la Dirección General de Salud Pública y Asistencia, de la Consejería de Sanidad y Bienestar Social, al objeto de conocer si, por parte de esa Administración, se había realizado alguna actuación tendente a paliar las deficiencias denunciadas, o, en su caso, si preveían alguna medida que pudieran solventar la situación hoy cuestionada.

En respuesta se recibió un comunicado en el que sustancialmente se indicaba:

"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 (BOC y L 1 de marzo de 1988) y posteriores modificaciones y, de acuerdo a ello, las localidades de Megeces y Cogeces de Íscar forman parte de la Zona Básica de Salud de Íscar.

Que el Decreto 108/1991 de 9 de mayo (BOC 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 Íscar dentro del Área de Salud de "Valladolid Este".

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 Art. 5º y 7º del Decreto mencionado, fija como Hospital de referencia de la Zona Básica de Salud de Íscar, el Comarcal de Medina del Campo.

Que el extremo solicitado por los vecinos de las localidades de Megeces y Cogeces de Íscar, 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."

Tras el estudio de la problemática, entendimos conveniente solicitar otro informe, esta vez a la Dirección General de Telecomunicaciones y Transporte, de la Consejería de Fomento. Recientemente se ha recibido el mismo, en el que se dice:

"Con fecha 8 de julio de 1997, tuvo entrada en el Registro de la Consejería de Sanidad y Bienestar Social un escrito firmado por XXX, en el que solicitaba el restablecimiento de la línea regular de viajeros entre las localidades de Megeces y Cogeces de Íscar con Medina del Campo. Acompañaba a dicha solicitud de una relación de firmas de residentes en los citados municipios.

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.

A la espera del informe del concesionario, la Procuradora D^a Pilar Ferrero Torres presentó, con fecha 23 de octubre de 1997, una Proposición No de Ley para que se restableciera «de la forma más inmediata el servicio de transporte público entre los municipios de Cogeces y Megeces con Medina del Campo».

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 de XXX.

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 y 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".

En el expediente **Q/1494/97** los comparecientes denunciaban diversas deficiencias, tanto estructurales como de organización y funcionamiento, del Servicio de Foniatría en León, con la consiguiente repercusión negativa para los enfermos de afasias y otros cuadros de tipo neurológico, o simplemente con ronqueras o nódulos en la laringe, tartamudos, etc., los cuales se veían obligados a soportar una insuficiente calidad asistencial en la provincia de León.

Solicitado el oportuno informe la Dirección Provincial del Insalud, de León, en el que se valorara la viabilidad de iniciar las oportunas actuaciones tendentes a evitar situaciones como la comentada, nos comunicaron que:

" Dentro de los Hospitales del Insalud de la Provincia de León, no existe como dotación de los mismos la Especialidad de Foniatría, como ocurre en muchos otros Hospitales de la Red del Insalud en distintas Provincias, ya que es una Especialidad de reciente implantación.

Sí existe una Unidad de Logopedia, donde son remitidos pacientes con distintos problemas como afasias, alteraciones del habla como consecuencia de ictus cerebral, así como cuadros de tipo laringológico y fundamentalmente son enviados por los Servicios de Neurología y Otorrinolaringología.

Queremos asimismo indicarle que esta inquietud ha sido transmitida a la Gerencia del Hospital de León, para que por la misma se valore la previsión en la negociación del Contrato Programa correspondiente a este Hospital, de inclusión o no de la citada Especialidad para futuros Ejercicios".

Por último, reseñamos en este epígrafe la situación expuesta por la Asociación Alcer-Soria 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 el asunto sometido a nuestra consideración, se iniciaron las actuaciones. Para ello se trasladó el informe, redactado al efecto por la mentada Asociación, a la Consejería de Sanidad y Bienestar Social, porque así se nos había solicitado.

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.

Asimismo, a raíz del escrito de Alcer-Soria, esta Consejería se ha puesto en contacto con la Dirección Provincial del Insalud con el fin de recabar información sobre las actuaciones de este Organismos en relación con lo reflejado en dicho escrito.

Manifestar, por último, que por parte de la Consejería de Sanidad y Bienestar Social se estudiará con el máximo interés las propuestas que el Insalud pueda plantear para la solución del problema motivo de la queja".

A la vista de tal información, el Procurador del Común acordó solicitar nuevo informe a la Dirección Provincial del Insalud 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, por 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.

7. Por último, recalcar que la solución a este problema de mejora en el confort de las instalaciones de la Unidad de Hemodiálisis es prioritario para esta Dirección."

Por su parte, la Dirección Provincial del Insalud nos señaló que los enfermos de Hemodiálisis son tratados con arreglo a las mejores condiciones, tanto en el campo profesional como de hostelería. 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 ha transmitido a los Servicios Centrales del Insalud, los cuales están en 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, como el Gerente informa, no puede "ampliarse" más desde el punto de vista arquitectónico, 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 hostelera que reciben comparable con cualquier centro nacional de hemodiálisis.

En base a lo expuesto, desde esta Institución se ha alentado a las Administraciones directamente implicadas para que se alcance el objetivo último, tendente a subsanar los defectos y a mejorar las instalaciones de la Unidad de Hemodiálisis.

Hasta el momento del cierre del informe seguimos a la espera de una respuesta de la Consejería de Sanidad y Bienestar Social, sin que nos conste por otros medios si este centro directivo ha actuado conforme hemos interesado en nuestro escrito.

Personal en las instituciones sanitarias

Del conjunto de las quejas recibidas en materia de salud un volumen significativo se registra en torno a los asuntos de los derechos del personal al servicio de las instituciones sanitarias. Un amplio abanico de derechos entra en juego en la función de supervisión: respeto a los principios constitucionales en la selección del personal, derecho a la promoción profesional, a las retribuciones, al traslado, a la igualdad de trato, etc., y en general, frente a cualquier actuación administrativa que pudiera ser lesiva para los derechos constitucionales y legales del personal.

Variadas han sido las quejas referidas a personal sanitario: **Q/155/97, Q/475/97, Q/741/97 y Q/1100/97**, entre otras.

Especial referencia merece el problema surgido en relación con personal temporal en las instituciones sanitarias en Atención Primaria. En el expediente **Q/1801/96** el reclamante denunciaba la falta de contestación, por parte del Jefe de Servicio Territorial de Sanidad y

Bienestar Social -de la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León de Segovia- a su solicitud de información, cursada en fecha 26 de marzo de 1996, sobre las normas a seguir en todas las Zonas Básicas de Salud para la distribución de los contratos de sustituciones a los médicos inscritos en dichas Zona.

Ante nuestra solicitud de información, recibimos el Informe emitido sobre el particular por el Delegado Territorial de la Junta de Castilla y León, en el que se constató:

"1º) Efectivamente el Sr. XXX dirigió escrito a este Servicio, en fecha 26 de Marzo de 1996, solicitando le indicáramos las normas que regulan las sustituciones de los Médicos Titulares.

2º) Dado que el citado Sr. es un Médico que realiza sustituciones en esta Provincia, está en contacto directo y permanente con el Departamento que en este Servicio efectúa los nombramientos de los Médicos sustitutos.

3º) Debido a la razón anterior y a la inexistencia de la normativa que regule esta situación, se prefirió hablar personalmente con el interesado.

4º) Por ello, en el primer contacto que tuvo con este Servicio y a instancia del Departamento del mismo, se le informó personalmente de la inexistencia de normativa al respecto, a excepción de la que autoriza el nombramiento de Médicos sustitutos.

Se le indicó la discrecionalidad de la Administración a estos efectos; y de que el Servicio ponía el máximo esfuerzo para que los nombramientos se ajustaran al principio de equidad.

Asimismo y para una mejor distribución del trabajo, y causar el menor perjuicio a los usuarios, como él conocía y venía

cumpliendo, se le recordó la iniciativa de indicar a los Médicos sustitutos que se distribuyeran para cada año por Zonas de Salud.

5º) Una vez comentadas estas circunstancias con el interesado, este Servicio entendió cumplimentada la solicitud de información del Sr. XXX, por lo que no se le trasladó por escrito."

En relación con los hechos descritos, esta Institución estimó oportuno efectuar un Recordatorio formal a la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León, en aras a que, en lo sucesivo, se diera efectivo cumplimiento al deber de dictar resolución expresa sobre cuantas solicitudes se formulen por los interesados, de conformidad con lo prescrito en el art. 42 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Común.

De otra parte, y puesto que el fondo del problema se refería a una cuestión que ya había sido objeto de pronunciamiento por parte del Procurador del Común -con ocasión de un estudio llevado a cabo ante la problemática puesta de manifiesto por otros ciudadanos de esta Comunidad Autónoma afectados por el mismo problema-, se consideró, asimismo, conveniente trasladar a la mentada Delegación Territorial las conclusiones efectuadas en su día sobre el particular, a saber:

Es parecer de esta Institución que, en todo procedimiento de nombramiento de personal temporal en las instituciones sanitarias en Atención Primaria, han de tenerse necesariamente en cuenta los principios de igualdad, mérito y capacidad, proclamados constitucionalmente (art. 23.2 y 103.3) que tienen su reflejo en el art. 19.1 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, y que -como norma básica que es de acuerdo con el art. 1.3 de la misma Ley- obliga a todas las Administraciones públicas, cualquiera que sea el vínculo jurídico -funcionarial o laboral- entre aquéllas y su personal.

Y ello con independencia de que la Junta de Castilla y León esté facultada legalmente para contemplar, mediante las normas pertinentes, las peculiaridades del personal sanitario, que, en lo concerniente a su selección, nunca podrán ser de contenido contrario a las normas básicas que derivan directamente de principios establecidos en la Constitución (en este sentido, art. 1.2 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto: "En aplicación de esta Ley podrán dictarse normas específicas...", y art. 2 del Texto Refundido de la Ley de Ordenación de la Función Pública de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, aprobado por Decreto Legislativo 1/1990, de 25 de octubre).

Por ello, de acuerdo con la doctrina del Tribunal Constitucional, los sistemas de selección deben ser abiertos, con concurrencia de toda clase de personas y permitiendo llevar a cabo la valoración del mérito y la capacidad acreditados por cada uno de ellos, y aplicables tanto a la selección de personal de carrera como a la del personal temporal.

Lo dicho hasta aquí no resulta incompatible con la singularidad de los servicios sanitarios, que, en palabras de la Orden de 7 de julio de 1988, vienen caracterizados, entre otras notas, por lo ineludible de su prestación, que exige unos procedimientos ágiles que garanticen la inmediatez en la cobertura de las vacantes, pero sin establecer, en aras a la señalada singularidad, un sistema de selección ajeno al mandato constitucional ya invocado.

De ahí que sea superfluo argumentar sobre la aplicabilidad o no del Decreto 1/1995 en función de la naturaleza de la vacante a proveer, ya que la carencia de una regulación general para la incorporación de sustitutos a puestos distintos de los de atención primaria, hospitalaria o asistencial, en modo alguno puede justificar actuaciones al margen de

los principios constitucionales de obligada observancia, siendo de resaltar, por otra parte, que el propio Decreto dispone que en lo no previsto se aplicarán las normas relativas al personal interino de carácter sanitario, y, en su defecto, las del personal interino en general, normas que establecen expresamente el deber de actuar conforme venimos exponiendo.

Hemos de rechazar, en consecuencia, la interpretación realizada por esa Delegación Territorial, puesto que el art. 4 del Decreto 1/1995 en modo alguno contempla un procedimiento discrecional que permita actuar libremente en cuanto a la valoración y selección de los candidatos. El alcance de dicho artículo no es otro que establecer cuál es el órgano competente "para efectuar los nombramientos", sin perjuicio de que el Excmo. Sr. Consejero pueda señalar mediante Orden "circunstancias o requisitos que condicionen la sustitución" -que siempre supondrán un plus sobre a las condiciones generales-, no siendo posible interpretación ni desarrollo al margen de los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad.

En relación con cuanto se viene manifestando es preciso destacar, a continuación, el contenido de la Disposición Final Primera del Decreto 1/1995, cuando señala que "la relación jurídica derivada de los nombramientos regulados en este Decreto es de carácter administrativo", afirmación complementada por el art. 2 del mismo, al establecer que siempre que la causa de la ausencia del titular no dé lugar a nombramiento de un interino, podrá encomendarse el desempeño de las correspondientes funciones a un sustituto.

Esta categoría de sustituto de carácter administrativo no aparece en la enumeración contenida en el art. 3 de la Ley de Ordenación de la Función Pública de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, por lo que, a juicio de esta Institución,

la forma de calificar la relación de servicios de carácter temporal del personal sanitario adolece, cuando menos, de falta de claridad, que, unida a la ausencia de normas expresas sobre el régimen de selección, da lugar a situaciones de inseguridad jurídica que no pueden ser admitidas.

Es preciso recordar que el sistema de contratación administrativa para el desempeño de plazas de carácter temporal en la Administración pública, prevista en el art. 6 de la Ley de Funcionarios Civiles del Estado -Texto articulado aprobado por Decreto 315/1964, de 7 de febrero-, ha quedado proscrito por la Disposición Adicional Cuarta de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, norma que, de acuerdo con el art. 1.3 de la misma Ley debe considerarse base del régimen jurídico de los funcionarios públicos.

Por ello, y en la medida en que el Decreto 1/1995 viene a añadir, si bien en forma velada, una nueva categoría -la del personal sustituto de carácter administrativo- que no se corresponde en absoluto con el contenido de los arts. 3 y ss. de la Ley de Ordenación de la Función Pública de nuestra Comunidad, se produce una extralimitación en la norma reglamentaria que es preciso corregir.

ÁREA I

ÁREA I

JUSTICIA

Expedientes Área	157
Expedientes remitidos a otros Defensores.....	32
Expedientes admitidos	23
Expedientes rechazados	99

Las quejas registradas durante el año 1997 en el Área de Justicia revelan la insatisfacción del ciudadano de Castilla y León con el funcionamiento de los órganos judiciales y con la actividad de los profesionales involucrados en los distintos procedimientos. Dilaciones en la tramitación de los asuntos y en la ejecución de lo resuelto y disconformidad con la actuación de Abogados y Procuradores constituyen fundamentalmente el objeto de las reclamaciones.

Por el contenido de la denuncia, los expedientes pueden clasificarse en cinco grandes grupos:

a) Quejas relativas a la inejecución de sentencias firmes

Es obvio que el derecho a la ejecución de las resoluciones judiciales firmes forma parte del derecho fundamental a la tutela efectiva de los Jueces y Tribunales, ya que, en caso contrario, las decisiones judiciales y los derechos que en las mismas se reconocen o

declaran no serían otra cosa que meras declaraciones de intenciones sin alcance práctico ni efectividad alguna.

Han sido varias las quejas presentadas durante el año 1997 que se refieren a la falta de diligencia en el cumplimiento de las resoluciones judiciales, aunque, en algunos supuestos, la inejecución de la sentencia obedecía a la complicada mecánica procesal, a veces difícil de comprender para el ciudadano, o incluso a la inactividad del reclamante, que desconoce los cauces procesales para conseguir la efectividad de lo ejecutoriado. En estos últimos casos, la Institución procedió a informar al reclamante de las vías a utilizar para conseguir la efectividad de la resolución judicial cuya inejecución denunciaba.

Así, por ejemplo en el expediente **Q/528/97**, el reclamante manifestaba su disconformidad con la inejecución de los pronunciamientos contenidos en una sentencia dictada por un Juzgado de Primera Instancia de Valladolid, luego confirmada en apelación por la Audiencia Provincial en autos de Juicio de Menor Cuantía sobre realización de obras. En ningún momento había instado la ejecución de la sentencia.

La Institución, en este caso, comunicó al reclamante que en los procesos civiles la ejecución de la sentencia lo es siempre a instancia de parte, consecuente con el principio de justicia rogada y con el principio dispositivo que inspiran el procedimiento civil y que atribuyen a las partes el pleno dominio, tanto sobre su derecho sustantivo como sobre los derechos procesales implícitos en el juicio. Así lo dispone el art. 919 de la Ley de Enjuiciamiento Civil: "Luego que sea firme una sentencia, se procederá a su ejecución, siempre a instancia de parte, y por el Juez o Tribunal que hubiere conocido del asunto en primera instancia".

Ello significa que se deja a la parte la iniciativa para la efectividad de la sentencia obtenida y supone que quien ha intervenido con personalidad durante el pleito la tiene para pedir la ejecución de la sentencia.

También en la queja **Q/729/97**, el reclamante lamentaba que no se hubiera ejecutado una sentencia dictada a finales del año 1995 por un Juzgado de lo Social de Salamanca que condenaba a la empresa demandada al abono de determinadas cantidades. Ello, según manifestaba, a pesar de que su abogado había instado en dos ocasiones la ejecución de la sentencia

Realizadas las oportunas investigaciones a través de la Fiscalía del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León sobre el estado de ejecución del mencionado fallo judicial y razones, en su caso, que pudieran justificar la demora, tuvimos conocimiento de que no constaba solicitada la ejecución de la sentencia, ni en los propios autos, ni en los libros del registro.

El Juzgado no podía despachar ejecución mientras no lo solicitara en forma su Letrado, requisito que hasta la fecha no se había cumplimentado, pues el art. 237 del Real Decreto Legislativo 2/1995, de 7 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Procedimiento Laboral, señala que "la ejecución de las sentencias firmes se iniciará a instancia de parte..."

En consecuencia, la queja más pudiera derivarse hacia las omisiones de la representación letrada del reclamante que hacia el funcionamiento lento o poco eficaz del expresado Juzgado.

En el expediente **Q/1381/97**, el reclamante hacía alusión a la inejecución, por parte del Ayuntamiento de Valladolid, de una sentencia dictada en octubre de 1996 por la Sala de lo Contencioso-

Administrativo de Valladolid del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León. En su fallo se anulaba, por su disconformidad con el ordenamiento jurídico, una resolución del Ayuntamiento de Valladolid de mayo de 1994 por la que se declaraba definitiva la lista de admitidos y excluidos en el procedimiento selectivo para la provisión de plazas de Auxiliares de Administración General. La sentencia reconocía el derecho del reclamante a ser examinado por un Tribunal con la misma composición que el que actuó inicialmente o, en caso de que no sea posible, a que se le abonara la indemnización correspondiente.

El reclamante adjuntaba a su escrito de queja una propuesta de resolución del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León de diciembre de 1996 por la que se remitía al Ayuntamiento de Valladolid certificación literal de la sentencia "para que la lleve a puro y debido efecto, adoptando las resoluciones que procedan y practique las actuaciones que exija el cumplimiento de las declaraciones contenidas en el fallo".

Según el reclamante, ocho meses más tarde no se había realizado por el Ayuntamiento de referencia actuación alguna dirigida a la ejecución de dicho fallo judicial.

Por esta Institución se solicitó información al Ayuntamiento de Valladolid sobre las causas del retraso en la ejecución del fallo judicial y, poco después, tuvimos conocimiento, a través del reclamante, de que el Ayuntamiento de Valladolid había dictado resolución por la que se hacía público el nombre de los miembros del tribunal calificador para proceder a la ejecución de la sentencia. Puesto que la reclamación se había solucionado durante la tramitación del expediente, se acordó el archivo.

En algunos expedientes se denuncia la falta de agilidad a la hora de hacer cumplir los pronunciamientos acordados en un proceso

de separación o divorcio. En estos procesos, suele añadirse, a la ya lenta máquina procesal, la angustia de unos litigantes disconformes con las medidas acordadas en relación con los hijos menores o con la liquidación de la economía conyugal. Así, en el expediente **Q/1364/97**, el reclamante manifestaba que los Juzgados de Palencia no habían procedido a ejecutar, pese a sus reiteradas peticiones, las medidas previstas en la sentencia de divorcio del reclamante y su ex-cónyuge que reconocían el derecho del primero a tener en compañía a su hijo durante fines de semana alternos.

Denunciaba al mismo tiempo que los días 22 de junio y el 26 de julio había acudido al Juzgado de guardia de Palencia y lo había encontrado cerrado.

Realizadas las oportunas investigaciones a través de la Fiscalía del Tribunal Superior de Justicia tuvimos conocimiento de que el procedimiento de divorcio a que aludía el reclamante se seguía con normalidad procesal. En él intervenían los letrados de ambas partes que presentaban escritos y alegaciones. Eran proveídos los escritos y resueltas las peticiones.

La dificultad práctica surgió en el momento en que la ex-esposa solicitó la prestación de alimentos para el hijo del matrimonio, menor de edad y nacido con posterioridad a la separación. Esta petición motivó a su vez que el ex-esposo solicitara poder tener en su compañía al menor.

La renuencia al pago de la pensión originó igualmente dificultades en el cumplimiento del régimen de visitas. La madre fue requerida para su cumplimiento y el padre formuló varias denuncias contra ella. Tales denuncias motivaron la incoación de los correspondientes juicios de faltas.

Los problemas surgidos para la ejecución de las medidas acordadas se debían, por tanto, a la negativa de los ex-cónyuges al cumplimiento de las obligaciones a que estaban sujetos (pago de pensión y derecho de visitas) y no a la tramitación que seguían los órganos judiciales correspondientes. Por el momento, además, no se había podido deducir testimonio de particulares a fin de depurar las responsabilidades penales de la madre, ya que no se había efectuado requerimiento dirigido por el Juzgado para dar cumplimiento al auto en virtud del cual se le compelió a hacer entrega del menor. Por ello, en el momento del cierre del expediente, se había procedido a practicar nuevo requerimiento personal en el domicilio de la madre y, a sus resultas, se adoptarían las medidas oportunas.

En cuanto al cumplimiento del horario por parte de los Juzgados, se le comunicó al reclamante que la Resolución de 5 de diciembre de 1996 de la Secretaría de Estado de Justicia dicta instrucciones al respecto. El horario del servicio de guardia es de lunes a sábados de nueve a catorce horas y en turno rotatorio entre los funcionarios de guardia de lunes a sábado de diecisiete a veinte horas. En domingo, el horario será de diez a catorce horas.

Por ello, el 22 de junio, domingo, el Juzgado estaba cerrado a las 9,25 h. Por lo que se refiere al día 26 de julio, sábado, entre la documentación aportada, adjunta el reclamante copia del acta de denuncia verbal formulada ante el Juzgado de Instrucción nº 2 de Palencia, en turno de guardia. Por ello, debió encontrar el Juzgado abierto.

Por todas estas razones, se acordó el archivo del expediente, comunicando antes al reclamante las consideraciones anteriores.

b) Quejas relativas a dilaciones indebidas

El derecho fundamental a un proceso público sin dilaciones indebidas garantiza que el procedimiento judicial se ajuste en su desarrollo a un plazo razonable y exista en la actividad procesal un equilibrio entre la realización de toda la actividad indispensable para la administración de la justicia y el tiempo que la misma requiere, que debe ser el más breve posible. Ahora bien, no se identifica con el mero cumplimiento de los plazos procesales.

Las reclamaciones de los ciudadanos se han centrado fundamentalmente en el retraso que padece la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, debido al enorme trabajo que pesa sobre los órganos de este orden jurisdiccional, y a no haberse puesto en funcionamiento los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo.

En el expediente **Q/951/97** el ciudadano manifestaba que el 30 de julio de 1992 había interpuesto recurso contencioso-administrativo contra varias decisiones administrativas de la Junta de Castilla y León. El recurso se sustanció ante la Sala de Valladolid y, pese al tiempo transcurrido, no se había dictado sentencia.

A través de la Fiscalía del Tribunal Superior de Justicia tuvimos conocimiento de que la última providencia dictada en dicho procedimiento era de 24 de marzo de 1994. Por ella se declaraban conclusos los autos y quedaban pendientes de señalamiento de votación y fallo. El retraso de la Sala de Valladolid, algo frecuente en el orden contencioso-administrativo, es enorme. Tanto, que, según se nos informó, están siendo nombrados en comisión de servicios, por sucesivos períodos de seis meses, Magistrados de la Sala de Burgos para ir liberando los atrasos.

Como en el Informe del pasado año, ponemos de manifiesto que la sobrecarga que sufren actualmente las Salas de lo Contencioso-Administrativo se manifiesta en la lentitud a la hora de resolver los

recursos interpuestos. Por esta razón, es urgente la puesta en marcha de los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo. Con ellos se dotaría a esta Jurisdicción de una instancia más, equiparándola así al resto de las jurisdicciones y descargaría a las Salas de los Tribunales Superiores de Justicia del excesivo número de procedimientos de que hoy conocen. El retraso que se imputa a la Jurisdicción Contencioso-Administrativa obedece a la escasez de medios personales con que cuenta para la resolución de tan elevado número de procedimientos.

En otro expediente, el registrado con el número de referencia **Q/617/97**, funcionarios de un Centro Penitenciario de la Comunidad Autónoma manifestaban su disconformidad con la lentitud en resolver otros tantos recursos contencioso-administrativos interpuestos el 5 de julio de 1993 contra una resolución de la Secretaría de Estado de Asuntos Penitenciarios por la que se les denegaba el reconocimiento del complemento específico.

Alegaban que el mismo día habían quedado registrados otros tres recursos contencioso-administrativos interpuestos por otros tres afectados. Estos recursos se habían resuelto ya hacía varios meses.

Se solicitó información a la Fiscalía del Tribunal Superior de Justicia sobre el estado de tramitación de los mencionados procedimientos y causas que pudieran justificar la demora en su resolución. La causa que explica la demora en resolver estos procesos, según la citada Fiscalía, es el enorme trabajo que pesa sobre este órgano jurisdiccional.

Por otro lado, y ciñéndonos al supuesto que es objeto del expediente, si en la jurisdicción contencioso-administrativa hubiera la posibilidad de acumulación en términos semejantes a los establecidos en los arts. 29 a 33 de la Ley de Procedimiento Laboral (R.D.L. 52/1990, de 27 de abril), el despacho de los asuntos sería mucho más

rápido. Podrían haberse resuelto juntos y con el mismo trabajo -y con el mismo criterio- los recursos de todos los funcionarios que impugnaron la misma resolución de la Secretaría de Estado de Asuntos Penitenciarios. Tener que verlos por separado implica que cada uno de los varios magistrados han de estudiarlos. Implica quizás resoluciones diferentes. Implica retrasos.

En otros supuestos, el retraso en la resolución no es imputable al órgano judicial ni a ninguna de las partes sino a la dificultades que conlleva, en ocasiones, el cumplimiento de los trámites procesales exigidos por la ley. Así, en el expediente **Q/1028/97**, el reclamante manifestaba su disconformidad con el retraso padecido en el nombramiento de tutor de una persona declarada incapaz en virtud de sentencia de 26 de septiembre de 1996.

Realizadas las oportunas investigaciones, pudimos averiguar que el retraso en dicho nombramiento se debía, como en otros casos, a los siguientes factores:

- El desarraigo familiar del incapaz. En este supuesto, se habían tramitado numerosos Juicios de Faltas por lesiones en agresión denunciadas por su cónyuge e hijos, llamados a ejercer la tutela.

- Los escasos recursos económicos de la persona a tutelar. Percibía una pensión de 53.000 ptas., cantidad que hace imposible una tutela retribuida y, en su caso, el internamiento voluntario en una Residencia, que exige el pago de dos o tres veces dicha cantidad.

- Las excusas de las personas jurídicas que en esta Comunidad Autónoma tienen, entre sus fines, la protección de los incapacitados. La Fundación Tutelar Castellano-Leonesa de Deficientes Mentales y otras asociaciones suelen aludir a la escasez de medios económicos y a no comprenderse entre sus fines la tutela de personas que no sean

oligofrénicos profundos congénitos, dejando fuera, por ello, la psicosis, trastornos de personalidad y otras enfermedades mentales o sociales, como es el alcoholismo.

Por ello, sería deseable, tal y como ha propuesto esta Institución, una mayor dotación de recursos económicos a las personas jurídicas encargadas de la protección de los incapacitados o, en su caso, la constitución por los organismos públicos de personas jurídico-públicas sin finalidad lucrativa (art. 242 del Código Civil) que asuman la tutela de los incapaces residentes en su provincia o municipio.

c) Quejas en las que el reclamante manifiesta su disconformidad con una resolución judicial.

En todos los casos se ha procedido a la inadmisión a trámite de las quejas y a su archivo, ya que es inviable la pretensión de que el Procurador del Común revise resoluciones judiciales por el principio de independencia judicial que consagra el art. 117 de la Constitución. No obstante, cuando el supuesto sometido a nuestra consideración lo permite, se hace saber al ciudadano los cauces procesales oportunos para intentar la satisfacción de sus intereses o las razones por las que la resolución que aporta -a su juicio injusta- es conforme a Derecho.

Así, por ejemplo, en el expediente **Q/202/97**, el reclamante manifestaba su disconformidad con la denegación, por la Delegación del Gobierno de Castilla y León, de su nombramiento como vigilante de seguridad tras la propuesta efectuada por una empresa del ramo. La denegación se basaba en no acreditar el aspirante la inexistencia de antecedentes penales.

Aportaba con el escrito de queja una sentencia dictada por un Juzgado de lo Penal de Valladolid por la que se le condenaba como

autor de un delito contra la seguridad del tráfico a la pena de 120.000 ptas. de multa y privación del permiso de conducir durante cinco meses.

Examinado su contenido, pudo apreciarse que se trataba de una sentencia dictada de conformidad y, por tanto, se declaró su firmeza en el acto. A partir de ese momento empiezan a computarse los plazos a que se refiere el art. 118 del Código Penal anterior, ya que, al tratarse de una sentencia ejecutada (la pena había quedado cumplida el 29 de noviembre de 1995) no procedía su revisión, según lo dispuesto en la Disposición Transitoria Segunda del nuevo Código Penal.

Según el citado art. 118, era necesario, entre otros requisitos, para proceder a la rehabilitación -extinción de modo definitivo de todos los efectos de la pena- el transcurso de 2 años sin haber delinquido el sujeto. Dicho plazo no había transcurrido en el momento en que se presenta la reclamación y, por tanto, los antecedentes penales no eran cancelables. La existencia de tales antecedentes es obstáculo para ejercer funciones como personal de seguridad, ya que el art. 10.3 b) en relación con el art. 8 b) de la Ley 23/1992, de Seguridad Privada exige el cumplimiento del requisito de carecer de antecedentes penales para ejercer tales funciones.

Al no advertir irregularidad alguna, se procedió al archivo del expediente.

En otro expediente, el registrado con el número de referencia **397/97**, el reclamante denunciaba la irregularidad que a su juicio suponía el que, por unos mismos hechos, se hubiesen seguido dos procedimientos sancionadores diferentes: uno administrativo y otro penal.

Los hechos que relataba eran los siguientes: quien presentaba la queja se había visto implicado en un accidente de tráfico en Valladolid y se había negado a someterse a la prueba de alcoholemia a que había sido requerido por los agentes instructores del atestado. Un mes más tarde había recibido notificación de la denuncia por la negativa a someterse a la prueba de alcoholemia. Poco después, un Juzgado de Instrucción de Valladolid le comunica la incoación de las correspondientes Diligencias Previas y le cita para que comparezca a fin de recibirle declaración.

A juicio de esta Institución, se trataban de dos hechos diferentes los que había dado lugar a la incoación de ambos procedimientos sancionadores:

1º La negativa a someterse a la prueba de alcoholemia, sometimiento al que todos los conductores de vehículos pueden verse obligados sin la previa existencia de causa que la legitime, conforme dispone el art. 12.2 del Texto Articulado de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial (RDLeg. 339/1990, de 2 de marzo), y muy especialmente si los conductores se han visto involucrados en un accidente de tráfico. En el momento en que ocurrieron los hechos que el reclamante nos relataba en su escrito, tal conducta constituía infracción del art. 21.1 del Reglamento General de Circulación, aprobado por R.D. 13/1992 de 17 de enero. Según tal precepto: "Todos los conductores de vehículos quedan obligados a someterse a las pruebas que se establezcan para la detección de las posibles intoxicaciones de alcohol".

La infracción de dicho precepto dio lugar a la incoación del correspondiente procedimiento sancionador ante la Jefatura Provincial de Tráfico de Valladolid.

2º Conducir bajo la influencia de bebidas alcohólicas. Tal conducta constituye un delito del antiguo art. 340 bis a) y del nuevo art. 379 del Código Penal que habrá de acreditarse en el correspondiente proceso penal. El Código Penal castiga al que "condujere un vehículo a motor o un ciclomotor bajo la influencia de drogas tóxicas, estupefacientes, sustancias psicotrópicas o de bebidas alcohólicas". Para que la comisión de este delito quede acreditado, lo que ha de probarse no es una determinada tasa de alcohol en sangre, sino la influencia de las bebidas alcohólicas en la conducción.

Por ello, la "influencia de bebidas alcohólicas" requiere una valoración del Juez en la que deberá comprobar si, en el caso concreto, el conductor se encontraba afectado por el alcohol, ponderando todos los medios de prueba que reúnan las oportunas garantías procesales. La existencia del delito no precisa, como *conditio sine qua non*, la previa práctica de una prueba de alcoholemia que acredite un determinado grado de alcohol en sangre.

Es suficiente, por ejemplo el reconocimiento del conductor de haber ingerido bebidas alcohólicas, la apreciación objetiva por los agentes de los síntomas evidentes de hallarse bajo su influencia o la forma de producirse una colisión.

Al tratarse de dos hechos diferentes que en el momento de los hechos constituían dos infracciones distintas (una administrativa y otra penal), se incoaron los respectivos procedimientos sancionadores sin que se aprecie irregularidad alguna en la actividad de la Jefatura Provincial de Tráfico de Valladolid ni en el Juzgado Instructor de las correspondientes Diligencias Previas.

En otros casos, son determinados principios procesales, desconocidos para el ciudadano, los que frustran sus expectativas de justicia. Podemos citar un claro ejemplo, el expediente **Q/676/97**, en el

que el reclamante manifestaba su disconformidad con una sentencia dictada en un Juicio de Faltas por un Juzgado de Instrucción de Burgos. Dicho Juicio de Faltas se había incoado por presuntos daños cometidos en una lancha propiedad de los denunciados.

Alegaba que un error atribuible al Fiscal o a quien levantaba el acta del juicio, consistente en la petición para los denunciados de la pena que impone el art. 623 y no la del art. 625 del Código Penal, había motivado que el Juez, después de celebrado el mencionado juicio y teniendo perfecto conocimiento de los hechos que se juzgaban, hubiese absuelto a los denunciados alegando que el art. 623 tipifica la falta de hurto, apropiación indebida, estafa... pero no la de daños.

Se procedió al archivo del expediente al tratarse de un asunto sobre el que había recaído pronunciamiento judicial firme. No obstante, se razonó por qué la sentencia en cuestión era conforme con el ordenamiento jurídico.

El ordenamiento procesal español está regido, entre otros, por el principio acusatorio que se enuncia, con carácter general, en el art. 794.3 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, dentro de la regulación del procedimiento abreviado: "La sentencia no podrá imponer pena que exceda de la más grave de las acusaciones, ni condenar por delito distinto cuando éste conlleve una diversidad de bien jurídico protegido o mutación sustancial del hecho enjuiciado."

Este principio supone que el órgano judicial no puede castigar infracciones que no han sido objeto de acusación ni penar un delito distinto al que ha sido objeto de acusación aunque la pena, de una y otra infracción, sean iguales o incluso la correspondiente al delito innovado sea inferior a la del delito objeto de acusación, a menos que reine entre ellos una patente y acusada homogeneidad.

El Juicio de Faltas es uno de los procedimientos ordinarios en materia penal, reservado por la Ley para el conocimiento de las infracciones penales de menor entidad. Se caracteriza por su simplicidad y rapidez, sin merma de las garantías procesales, debido a la menor gravedad de las infracciones que constituyen su objeto y de las penas con que se sancionan. También en este tipo de procesos rige el principio acusatorio.

A la vista de estas consideraciones, ningún error cometió el juzgador, sino que se sometió a los principios procesales que deben regir su actuación. El error debe atribuirse a las partes. En el juicio objeto de la reclamación, se formuló acusación por una falta del art. 623 del Código Penal (hurto, sustracción de vehículo, estafa, apropiación indebida, defraudación de agua, gas, electricidad...) y no por una falta del art. 625 (daños). Ninguna homogeneidad existe entre la infracción penal de hurto y la de daños y, por tanto, al no constituir los hechos denunciados una falta de hurto y no haberse formulado acusación por daños, el órgano judicial debe dictar sentencia absolutoria.

En su escrito de queja, el reclamante manifestaba que el error era atribuible al Fiscal o a quien levantaba acta en aquel momento. Ciertamente que el Fiscal cometió un error al calificar los hechos como constitutivos de una falta del art. 623 y no del art. 625 del Código Penal. Sin embargo, no debe olvidarse que los denunciados, según se hace constar en el antecedente de hecho segundo de la sentencia comentada, mostraron su conformidad con el Ministerio Fiscal, por lo que el error es también imputable a éstos. La alegación de que carecían de asistencia letrada no es suficiente, ya que se trata de un derecho del que pudieron o no hacer uso. Así, el art. 962 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal establece que "se indicará en la citación (para

la celebración del juicio sobre faltas) que las partes pueden ser asistidas por Abogado."

Por la Institución se comunicó al reclamante la posibilidad de solicitar el asesoramiento de un profesional del derecho de su elección o acudir al Servicio de Orientación Jurídica del Colegio de Abogados de su provincia para que le sea reconocido el derecho a la asistencia jurídica gratuita si concurrían los requisitos necesarios para ello. Éste le podría informar de las vías posibles para obtener un resarcimiento conforme al art. 121 de la Constitución, que literalmente proclama: "los daños causados por error judicial, así como los que sean consecuencia del funcionamiento anormal de la Administración de Justicia, darán derecho a una indemnización a cargo del Estado conforme a la Ley" así como de los gastos que conllevaría la tramitación de dicho procedimiento.

En todo caso, quedaba a salvo la vía civil para reclamar los daños que habían dado lugar al inicio del ya citado Juicio de Faltas.

d) Quejas relativas a la actuación de Abogados y Procuradores.

Tal y como apuntábamos en los Informes anteriores, hay que tener presente que la relación jurídica subyacente entre el Abogado y el Procurador y el cliente es la de arrendamiento de servicios y de mandato respectivamente y deriva del acuerdo existente entre ellos por el que los primeros asumen la dirección técnica y representación del segundo en la defensa de sus intereses.

Se trata de obligaciones de actividad, realizar aquellas actuaciones procesales que, apoyadas en su pericia técnica, den lugar a una resolución sobre el tema en cuestión.

Ambos profesionales están sujetos a responsabilidad disciplinaria, penal o civil, esta última con arreglo a lo dispuesto en los arts. 1102, 1103 y 1104 del Código Civil, reguladores de la negligencia en el incumplimiento contractual y con apoyo en el art. 1902 del Código Civil cuando la actuación profesional fuera de los límites contractuales produzca daños.

Tales preceptos legales imponen a estos profesionales actuar con diligencia, cuya exigencia debe ser mayor que la propia de un padre de familia, dados los cánones profesionales recogidos en sus Estatutos y que sirven de baremo y estricta medida de su actuación.

El Procurador del Común no puede supervisar la actividad de dichos profesionales, dada la naturaleza jurídica privada de la relación, y se limita a ofrecer a los particulares que manifiestan su disconformidad con la actividad de los mismos las vías oportunas para intentar la satisfacción de sus intereses.

Podemos señalar algunos de estos casos:

En el expediente **Q/9/97**, el reclamante manifestaba que en su día había interpuesto un Juicio de Menor Cuantía ante un Juzgado de Primera Instancia de Valladolid.

Dicho procedimiento finalizó mediante sentencia desestimatoria de la demanda al apreciar una excepción de falta de legitimación pasiva, alegada en el escrito de contestación.

Disconforme con la actuación del Letrado director del pleito, decidió cancelar su dirección jurídica y, tras abonar la correspondiente minuta de honorarios, otorgó la dirección letrada del mismo asunto a otro Letrado.

Como consecuencia del cambio de Letrado, el Procurador que ostentaba su representación en el citado procedimiento le comunicó la intención de no continuar con la representación que le había sido otorgada.

Entonces, el reclamante designó nuevo Procurador, quien le representaría en el procedimiento a partir de la interposición del recurso de apelación. La representación le fue encomendada mediante la entrega de la correspondiente escritura de apoderamiento. Poco después, el reclamante ingresó una determinada cantidad en concepto de provisión de fondos en la cuenta bancaria designada a tal efecto por el citado Procurador.

A pesar de ello, no se personó en el procedimiento, y un mes después de realizada la provisión de fondos, la Audiencia Provincial de Valladolid notificó al anterior Procurador un Auto por el que se declaraba desierto el recurso.

La cantidad entregada en concepto de provisión de fondos no había sido devuelta al reclamante.

Por esta Institución se recabó del Colegio de Procuradores de Valladolid información sobre si se había interpuesto alguna denuncia contra el Procurador a que hacía referencia el reclamante y estado de tramitación, en su caso, del expediente disciplinario. Por el Colegio se nos comunica que en su día se había presentado dicha denuncia pero el expediente había sido archivado al no apreciar que de los hechos pudiera derivarse responsabilidad disciplinaria con arreglo a los arts. 61 y ss. del Real Decreto de 30 de julio de 1982 por el que se aprueba el Estatuto General de los Procuradores. Contra dicha decisión no se interpuso recurso corporativo previo al contencioso-administrativo.

Se procedió al archivo del expediente aunque se le hizo saber al reclamante la posibilidad de solicitar, a través del Juicio Declarativo correspondiente, una indemnización con base en la culpa contractual, ya que la relación procurador-cliente tiene su fundamento en el contrato de mandato que regula el Código Civil en los arts. 1709 y siguientes.

En el expediente **Q/65/97**, el reclamante manifestaba su disconformidad con la actuación de su Abogado. Contaba que en su día había concertado con un contratista de obra la construcción de la que iba a ser su vivienda. Casi un año más tarde, el contratista, que había recibido cantidades a cuenta, incumple el contrato y abandona la obra. Se pone en contacto entonces con un Letrado a fin de ejercitar las acciones legales oportunas contra la parte incumplidora.

En julio de 1994 otorga poder general para pleitos y confiere su representación a cuatro Procuradores y al Letrado ya citado.

Pese a haber mantenido diversas conversaciones con el reclamante y haberle hecho entrega de diversas cantidades en concepto de provisión de fondos, no interpuso la demanda para la que concertó sus servicios hasta dos años y medio más tarde. Le reclamó, además, unos honorarios que a su juicio eran excesivos.

El reclamante presentó denuncia contra el Letrado ante la Junta de Gobierno del Colegio de Abogados de Palencia sin obtener respuesta alguna.

Una vez analizado el contenido de la documentación aportada y la recabada en el curso de las investigaciones llevadas a cabo por esta Institución, advertimos que el reclamante había acudido al Colegio de Abogados de Palencia solicitando indemnización de daños y perjuicios por la actuación del Letrado. El Colegio desestimó la petición por no

ser competente para decidir sobre la supuesta responsabilidad por daños y perjuicios.

Se le recordó al reclamante que los Abogados, en su ejercicio profesional, están sujetos a responsabilidad civil cuando por dolo o negligencia dañen los intereses cuya defensa les ha sido confiada. La responsabilidad civil consistirá en la indemnización, a cargo del Abogado, de los daños y perjuicios causados. Tal responsabilidad civil, cuando no vaya unida a la criminal que sea objeto de acción interpuesta por el Ministerio Fiscal o por querellante particular, "sólo podrá ser reclamada por el perjudicado o por quienes le sucedan o sustituyan, según las normas generales del Derecho privado". Así lo dispone el art. 103 del Estatuto General de la Abogacía antes citado. Y continúa el art. 104 señalando que "la reclamación de la responsabilidad civil se ajustará a las disposiciones de la Ley de Enjuiciamiento Civil".

Ello significa que el reclamante debería, si lo estimaba oportuno, acudir a los Tribunales para solicitar indemnización por los daños y perjuicios sufridos, ya que el Decano y la Junta de Gobierno del Colegio únicamente resultan competentes para imponer sanciones disciplinarias corporativas.

e) Quejas relativas a los criterios de organización y funcionamiento de la Administración de Justicia.

Durante el año 1997 tuvieron entrada en esta Institución dos expedientes (Q/924/97 y Q980/97) que cuestionaban los criterios seguidos por los órganos judiciales de Salamanca y Segovia a la hora de encomendar los servicios funerarios en caso de fallecimiento por causas no naturales ocurrido durante los períodos de guardia.

Se alegaba que cuando se produce un fallecimiento por causas no naturales, los órganos judiciales siempre encomiendan el traslado del cadáver a la misma funeraria, lo que, a su juicio, impide a los familiares de los fallecidos contratar libremente los servicios fúnebres con la empresa de su confianza.

En el caso de Segovia, se añadía que tanto la capital como Sepúlveda y Santa María la Real de Nieva carecen de depósito de cadáveres. Ello infringe el Reglamento de Policía Sanitaria y Mortuoria, Decreto 2263/1974, de 20 de julio, en cuanto que en su art. 52 a) dispone que en todos los cementerios municipales deberá existir un local destinado a depósito de cadáveres. En concreto, las irregularidades se concretan en que las personas que fallecen por causas no naturales son trasladadas a un tanatorio particular -al carecer de depósito municipal- para realizar la autopsia. Esto conlleva que los servicios fúnebres sean contratados por la empresa privada titular de estos velatorios sin dar opción a otras empresas del sector a poder ofertar sus servicios.

De la información solicitada y del estudio de la normativa aplicable, no se observó irregularidad alguna en la actuación denunciada.

Segovia y Santa María la Real de Nieva disponen de depósito de cadáveres con dignidad suficiente para el uso a que está destinado. Es ajeno, sin embargo, a la voluntad municipal que estas instalaciones no sean utilizadas por los familiares de las personas que fallecen por causas no naturales o por los médicos forenses.

En el cementerio municipal de Sepúlveda existe un depósito de cadáveres, pero se trata de una edificación muy antigua y deteriorada que no reúne las condiciones necesarias para poder ser utilizado como sala de autopsias. El Ayuntamiento ha puesto a disposición del Juzgado

de Primera Instancia e Instrucción de la localidad, para la práctica de autopsias, el edificio municipal destinado a enfermería de la plaza de toros que permanece cerrado -salvo en fiestas- y se encuentra en buen estado de conservación. No obstante, y puesto que es consciente de la necesidad de contar con unas instalaciones específicas para este servicio público, el Pleno de la Corporación acordó, por unanimidad, el 24 de abril de 1997 que se busque un terreno del Ayuntamiento que sea apto para la construcción de dicho tanatorio y se redacte un pliego de cláusulas para proceder, mediante concurso, a la concesión del servicio a alguna empresa interesada.

Tampoco resultó acreditado que en la mecánica seguida para el traslado y posterior enterramiento de fallecidos por causas no naturales se impida a las empresas del sector ofertar sus servicios funerarios.

Ninguna autoridad resulta competente para regular estos servicios, ya que se somete al principio de libre competencia. En algún supuesto se ha querido atribuir tales competencias a la Junta de Jueces. Sin embargo, las competencias de las Juntas de Jueces están determinadas en el art. 170 de la Ley Orgánica del Poder Judicial y en el 6 del Acuerdo del Consejo General del Poder Judicial de 4 de diciembre de 1991. En ninguno de dichos preceptos se contempla la competencia de las Juntas de Jueces a la hora de regular los servicios funerarios y tampoco puede incluirse por analogía en alguna de las materias relacionadas en estos preceptos.

La Junta de Jueces no es, por tanto, competente para organizar los servicios funerarios en aquellos supuestos en los que haya de intervenir la Autoridad Judicial y concretamente en lo relativo al traslado de los cadáveres desde el lugar de su encuentro hasta el depósito de cadáveres.

Siguiendo esta línea, la Sala de Gobierno del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, en su reunión del 24 de junio de 1992, acordó que es el Juzgado de Guardia el que *"determinará en cada caso concreto qué entidad debe proceder al traslado del cadáver, así como para decidir las posteriores actuaciones inherentes a los hechos."* No debe olvidarse que la recogida de cadáveres (p.ej. los acaecidos en un accidente de circulación) se realiza de forma gratuita. La Autoridad Judicial es ajena, por tanto, a los intereses que fomentan la rivalidad entre las funerarias. Esas rivalidades surgen precisamente porque los familiares del fallecido suelen encomendar el resto de los servicios fúnebres a la misma empresa que realizó el traslado. Ahora bien, en ningún caso es obligatoria su contratación, ya que el mercado de tales servicios se somete al principio de libre comercio.

A fin de evitar conflictos, quizá fuera conveniente que la retirada de los cadáveres se llevara a cabo por turnos mensuales alternativos, o cualquier otro sistema que permitiera racionalizar sus servicios. Ahora bien, establecer estos turnos corresponde única y exclusivamente a las empresas interesadas a fin de evitar el monopolio de una de ellas sobre las demás.

Estos razonamientos se le hicieron saber al reclamante, por si estimaba procedente ponerse de acuerdo con las demás empresas del sector con el fin de fijar turnos coincidentes con los períodos de guardia de los diferentes órganos judiciales.

ÁREA J

ÁREA J

ECONOMÍA Y HACIENDA

Expedientes Área	101
Expedientes remitidos a otros Defensores	17
Expedientes admitidos	34
Expedientes rechazados	44

Como venimos insistiendo en anteriores Informes, uno de los principales problemas denunciados por parte de los ciudadanos es la tardanza con que la Administración afronta sus obligaciones económicas. A este respecto hay que decir que lo normal ha sido que la Administración subsanara el retraso en cuanto la Institución iniciaba las gestiones, pero no deja de ser preocupante esa constatada lentitud de todos los organismos públicos a la hora de atender sus pagos que, desde la perspectiva del ciudadano, choca con su agilidad para reclamar las deudas, lo que no contribuye precisamente a potenciar la confianza de los ciudadanos en el equitativo funcionamiento de la Administración y en la real configuración de ésta como un servicio público.

En cuanto a la gestión de tributos, hay que destacar la existencia de quejas en las que se plantea el retraso en la resolución de las reclamaciones económico-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 a una multiplicación de reclamaciones.

Por lo que se refiere a tributos las quejas hasta ahora recibidas, tratan principalmente de las siguientes cuestiones: notificaciones de valores, errores en la determinación de elementos que configuran el impuesto en cuestión, devolución de ingresos indebidos y comprobación de valores.

Resulta elocuente que muchas de las reclamaciones que nos envían siguen estando motivadas por la disconformidad de los ciudadanos con las notificaciones y los avisos informativos recibidos en vía ejecutiva en el procedimiento administrativo de apremio, con el agravante de las dificultades que muchos contribuyentes tienen para una correcta comprensión de los actos administrativos que se realizan en vía ejecutiva.

A lo largo de estos últimos dos años se ha constatado, que el mayor número de quejas relativas a materia tributaria tienen por objeto a la Hacienda local (por ejemplo: desacuerdos con la facturación por suministro de agua y saneamiento, o por recogida de basuras, así como variadas cuestiones surgidas con ocasión de la exacción del Impuesto de Matriculación de Vehículos a Motor), siendo más puntuales las dirigidas a la Hacienda autonómica, aunque es verdad que se ha observado un incremento de las reclamaciones referidas a desacuerdos con comprobaciones tributarias efectuadas por la Administración regional, concretamente respecto de las liquidaciones del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados.

Durante el año 1997 se ha observado, asimismo, a través de las quejas tramitadas, problemas relativos al incumplimiento por la Administración de exigencias procedimentales ineludibles, como es la notificación previa de las deudas tributarias, contraviniendo lo

dispuesto en el art. 97.1 del Reglamento General de Recaudación que dispone que el periodo ejecutivo y el procedimiento administrativo de apremio se inician para las liquidaciones, previamente notificadas y no ingresadas, el día siguiente del vencimiento del plazo de ingreso en período voluntario, habiéndose iniciado, en alguna ocasión, procedimientos ejecutivos sin notificación previa, con las graves consecuencias que ello conlleva del devengo del recargo de apremio y ejecución del patrimonio del deudor.

Tributos

Para la satisfacción de necesidades públicas y la tutela de ciertos intereses públicos, el ordenamiento contempla una serie de medios, humanos, de organización y económicos. En este entramado se incardinan los tributos que constituyen, sin lugar a duda, la forma de obtención de medios para el sostenimiento de los gastos públicos.

En el art. 31.1 de la Constitución española claramente se expresa que a la justicia en el sostenimiento de las cargas públicas se da cumplimiento a través del sistema tributario, inspirado por los principios constitucionales que en ese precepto se enumeran.

Distinguimos, en consecuencia, tres categorías de ingresos englobados en la denominación genérica de tributos: el impuesto, la tasa y la contribución especial.

Tasas y precios públicos

La Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales, limita el ámbito de las tasas a la prestación de servicio público y a la realización de actividades administrativas de

competencia municipal que se refieran, afecten o beneficien al sujeto pasivo cuando uno y otra no sean susceptibles de ser prestados o realizados por el sector privado, siempre que su demanda no sea voluntaria. Para los demás casos de prestación de servicios o de realización privativa o el aprovechamiento especial del dominio público municipal, se instrumenta un sistema de precios públicos como recurso no tributario.

La Ley 8/1989 delimita los conceptos de tasa y precio público como recursos de las Entidades Locales.

Las tasas constituyen, en definitiva, una figura cuya naturaleza viene definida como hemos dicho en la mentada Ley 8/1989, de 13 de abril, de Tasas y Precios Públicos. El hecho imponible consiste en la prestación de servicios o la realización de actividades en régimen de Derecho Público, que sean de solicitud o recepción obligatoria o que no puedan prestarse por el sector privado y que tenderán a cubrir el coste del servicio o de la actividad que constituya el hecho imponible.

Por lo que se refiere a los precios públicos, el art. 45 de la Ley de Haciendas Locales distingue entre los exigidos por la prestación de servicios o realización de actividades, y los debidos por la utilización privativa o el aprovechamiento especial del dominio público. En el primer caso, no sólo se establece la exigencia de que su montante total cubra el coste del servicio o la actividad, sino que éste será el mínimo al que deben ascender, no habiendo obstáculos para que pueda recaudarse una cantidad superior. En el segundo caso, el importe del precio público se fijará tomando como referencia el valor de mercado o el de la utilidad derivada de la utilización privativa o el aprovechamiento especial del dominio público.

Entre las quejas admitidas destacan las siguientes:

El problema que motivó la presentación de la **Q/991/96** traía su causa en el perjuicio irrogado a un ciudadano como consecuencia de que, sin haber sido previamente notificado formalmente por el Ayuntamiento de Segovia, a partir del mes de mayo de 1996 se había visto obligado a abandonar el lugar donde, desde el año 1984, tenía instalado, de acuerdo con la licencia concedida al efecto, un puesto dedicado a la venta de caramelos y frutos secos en la plazuela del Alcázar de Segovia. En este sentido denunciaba, asimismo, que a pesar de ello había recibido para su pago una liquidación del precio público por utilización privativa del suelo.

Iniciadas las actuaciones de investigación pertinentes para el esclarecimiento de los hechos que motivaron la queja planteada, son de destacar las siguientes consideraciones.

Según se expone expresamente en la Comunicación Administrativa remitida a esta Institución, procede resaltar en este momento el siguiente hecho reconocido: *"...los terrenos que forman la Plaza de la Reina Victoria Eugenia y que se encuentra delimitado con una verja, no pertenecen al Dominio Público Municipal..."*.

La cuestión que fundamentalmente se sometió a examen consistía en determinar si el Ayuntamiento de Segovia podía sujetar a Precio Público la utilización privativa o el aprovechamiento especial del dominio de un terreno que no era municipal.

Como elemento interpretativo y antecedente próximo de la materia que aquí se examina, conviene precisar que el preámbulo de la Ley 8/1989, de 13 de abril, de Tasas y Precios Públicos (en adelante LTPP) señala como una de las intenciones del texto normativo la de "acometer a nivel legal la regulación del régimen jurídico del precio público y su delimitación con las tasas". Esto es, a través de la configuración de los precios públicos, el legislador ha querido dotar de

vida legal a una categoría construida en el ámbito de la Hacienda Pública, que, hasta el momento de la promulgación de la LTPP, sólo existía en la norma que acuñó *ex novo* esta institución jurídica, la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, Reguladora de las Haciendas Locales.

Actualmente el art. 41 de la LRHL dice textualmente que tendrán la consideración de precios públicos las contraprestaciones pecuniarias que se satisfagan por la utilización privativa o el aprovechamiento especial del dominio público local.

Es evidente que tanto esta disposición como la Ley 8/1989, de Tasas y Precios Públicos, utilizan términos similares para definir este concepto, pero ni una ni otra recogen supuestos concretos de aprovechamiento o servicios que deban financiarse mediante precios públicos como lo hacía la derogada Ley de Régimen Local. De esta manera, como el legislador no ha fijado *a priori* ninguna enumeración, en cada uno de los supuestos que se plantean, será preciso realizar una labor interpretativa conducente a determinar si se cumplen o no los requisitos de efectiva utilización o aprovechamiento especial del dominio público local.

Los conceptos de utilización privativa y aprovechamiento especial deben integrarse con lo dispuesto en el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales y, en concreto, con lo dispuesto en el art. 75 de este texto legal. Así pues, caen dentro del ámbito del precio público aquellas utilizaciones del demanio municipal que integren un uso especial, así como aquellas otras que integren un uso privativo de bienes de dominio público.

El uso común se califica de especial cuando concurren determinadas circunstancias singulares que pueden venir dadas por la «peligrosidad, intensidad de uso o cualquier otra semejante». Por el contrario el uso privativo se efectúa mediante la ocupación de una parte

del demanio municipal, en la que se excluye o impide su utilización por los demás administrados. Esta distinción tiene una trascendencia que excede de los puros contenidos formales, pues el uso especial debe concederse mediante licencia o autorización, revocable por razones de interés público, y en general sin derecho a indemnización, pues no es más que un acto unilateral fundado en la mera tolerancia; mientras que el uso privativo debe ser objeto de concesión administrativa, de la que nacen auténticos derechos subjetivos para el concesionario. Así el título habilitante necesario que permite actualizar una utilización privativa del demanio municipal es la concesión (art. 78.1 RBEL), mientras que el que habilita para el aprovechamiento especial es la licencia (art. 77.1). En cualquier caso es importante resaltar que, desde el punto de vista que venimos considerando, se sujetan al pago de este precio público, aquellas actividades que requieran la existencia de un previo título habilitante; y, *sensu contrario*, si no existe habilitación no puede hablarse de utilización privativa ni de aprovechamiento especial, y en consecuencia desaparece el presupuesto objetivo que determina el nacimiento del precio.

A la vista de todos los antecedentes, es evidente que no nos encontramos ante un aprovechamiento que recaiga sobre el "dominio público local", lo que contraviene, claramente, lo preceptuado en el art. 41.a) de la LRHL, ya que, como decimos, el objeto de la utilización privativa o aprovechamiento especial determinante de un precio público ha de ser necesariamente el dominio público local.

No existe, por consiguiente justificación alguna, desde la perspectiva del precio público, para gravar con una contraprestación la instalación del puesto de venta de caramelos y frutos secos hoy cuestionado.

Así las cosas, en el estudio de las diversas normas que pueden afectar al asunto planteado, debe mencionarse que el art. 27.5 de la LTPP define un presupuesto en el que puede surgir un derecho a la devolución de un tributo indebidamente pagado, configurando así el aspecto sustantivo de una devolución de ingresos indebidos.

Podemos afirmar, sin género de duda, que el ingreso de un precio público tiene carácter de indebido cuando su pago se haya efectuado sin haber nacido la obligación de realizarlo, como sucede en el presente caso.

Con referencia a este aspecto concreto, merece hacer una breve reseña sobre lo dispuesto, igualmente, en el art. 47.1 y 2 de la Ley de Haciendas Locales, ya que en el citado precepto se regula, asimismo, el régimen de exigibilidad y devolución de los precios locales.

Debe entenderse, por consiguiente, que cuando los arts. 12 y 27.5 de la LTPP señalan la procedencia de la devolución cuando no se realice el presupuesto de hecho de la tasa y del precio público "por causas no imputables al sujeto pasivo", está regulando una particularidad del derecho a la devolución de ingresos indebidos.

En el procedimiento para la revisión de actos anulables, es preciso tomar en consideración lo dispuesto expresamente en el art. 53 de la Ley 7/1985, el cual remite a la legislación del Estado, concretamente a los arts. 105 y siguientes de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, regulador del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del procedimiento Administrativo Común.

Asimismo, la potestad de revisión de oficio se recoge tanto en el art. 4.1. g) de la citada ley reguladora de las Bases del Régimen Local, como en el art. 4.1. g) del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales.

Por último, y como quiera que los hechos que dieron lugar al presente expediente traían su causa en la alteración del lugar donde venían desarrollando la actividad de venta de golosinas, no podemos dejar de resaltar lo manifestado por esa Corporación en cuanto a la existencia de un quiosco cerrado en las inmediaciones del Alcázar, cuya utilización vendría a paliar, en buena medida, el perjuicio económico irrogado -como consecuencia del cese obligado de su actividad-, y cuya utilización ya ha sido solicitada por el compareciente.

En virtud de cuanto antecede, y de acuerdo con las facultades conferidas en el art. 19 de la Ley 2/1994, de 9 de marzo, del Procurador del Común de Castilla y León, se formuló la siguiente Recomendación y Sugerencia Formal, en aras a solventar el resultado perjudicial, que a juicio de esta Institución se había ocasionado al presentador de la queja.

"Que por esa Corporación Local se proceda, sin dilaciones injustificadas, a la devolución de los ingresos indebidamente efectuados en la Tesorería de ese Ayuntamiento, con una retroactividad de cinco años a contar desde la fecha, en aplicación del plazo general de prescripción de la Ley General Presupuestaria; así como, también, se cursen las instrucciones oportunas para la anulación de los recibos girados por el concepto de Precio Público de ocupaciones posteriores al segundo semestre de 1996, y el de la tasa de basura del segundo semestre de ese mismo año.

De otra parte, y por lo que respecta a la solicitud de autorización cursada por el compareciente, al objeto de poder ubicar su puesto de venta en las inmediaciones de los Jardines del Alcázar, me permito sugerir, que se valore la conveniencia de conceder la misma para el quiosco, que, aunque no se ubica exactamente en las puertas del

Alcázar, sí está en sus inmediaciones, y en el que actualmente no se desarrolla actividad alguna y permanece cerrado".

En contestación a nuestro escrito, nos fue comunicado la aceptación expresa de la Recomendación. En efecto, la contestación dada al respecto es la que a continuación transcribimos por su interés:

"Respecto a la anulación de los recibos girados a XX por el Precio Público de ocupación de la vía pública posteriores al segundo semestre de 1996 y los correspondientes a la Tasa de Basuras de esos períodos, se ha de comunicar que el 12 de diciembre se dio traslado al Negociado de Tributos de la Recomendación del Procurador del Común y que estos servicios municipales informan el 19 del mismo mes que han iniciado expediente de devolución, solicitando del interesado la presentación de los recibos originales como trámite previo a la resolución correspondiente. Se dará traslado de esa resolución cuando se dicte."

Respecto de la Sugerencia en su día formulada sobre la posible conveniencia de concederle el puesto que actualmente está ubicado a la entrada de los Jardines de El Alcázar, se nos indicó que:

"En la contestación sobre la queja formulada, se relacionaron los antecedentes de una autorización municipal a favor de D. YYY para construir un quiosco en las puertas de entrada de estos Jardines. Esta licencia de obras se revocó por resolución municipal y recayó Sentencia de la Audiencia Territorial de Madrid sobre este asunto, manteniéndose la procedencia de la revocación de esta licencia. Se decía también que parecía que no existía relación entre ese quiosco demolido y el construido actualmente pues no se explicaría un acto administrativo nuevo contradiciendo el que acordó la revocación. Sin embargo hay que pensar que la revocación de licencias y autorizaciones otorgadas erróneamente, motivo esgrimido por la

Comisión Municipal Permanente el 17 de enero de 1963, que desestimaba el recurso de reposición interpuesto por D. YYY contra la revocación acordada por resolución de este mismo órgano municipal de 5 de diciembre de 1962, lleva siempre consigo el resarcimiento de los daños y perjuicios que se causaran (art. 16, 2 y 3 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales, aprobado por Decreto de 17 de junio de 1955). En el acuerdo de 1962 sobre revocación de licencia de obras, se ordena a su vez el derribo de la parte ya edificada, "debiendo, en consecuencia, valorarse la construcción u obra realizada ... a efectos de la indemnización pertinente al titular de la licencia, y, a tal objeto, requerir a éste en primer término para presentar liquidación de gastos, de los que con tal motivo le hayan sido originados". Cabe pensar, a falta de consulta en los Archivos Municipales, que la indemnización en este caso pudo sustituirse por una nueva autorización municipal que permitiera a D. YYY construir el nuevo quiosco en su ubicación actual. De esta conjetura cabe pensar que existe título jurídico, y se intentará encontrar en los Archivos, que avala la instalación del actual quiosco y que su titular es D.YYY. Se desconocen por tanto las demás condiciones de esta autorización para la construcción del quiosco y también se desconocen las condiciones que deben regir la concesión para la utilización privativa que este quiosco produce (plazo, consecuencias de inactividad, régimen de transmisión, etc.). Se realizará la oportuna investigación de estos acuerdos que sin duda han de existir, pero su búsqueda será lenta pues no están informatizados estos archivos. Hallados estos acuerdos, se resolverá sobre si el quiosco puede ser explotado por los hijos de D. yyy, ya fallecido y cuya continuidad reivindican ante esta Administración y quieren mantener.

En caso que la concesión para la utilización privativa del dominio público haya caducado o haya de revocarse por tener carácter personal y no permitirse su transmisión (habrá que estar a

los acuerdos que se encuentren en el Archivo municipal), y acordado lo oportuno, serán los órganos municipales quienes deban decidir sobre la reversión del quiosco, su demolición o la tramitación del procedimiento oportuno para otorgar una nueva concesión del dominio público. Por contra, permitida la transmisión de la concesión, habrá que examinar a qué grado familiar se extiende, su corrección legal en los actuales titulares (los hijos en parte proindivisa), plazo de vigencia de la concesión, posible prórroga y consecuencias que la paralización en el desarrollo de la actividad permitida pueden producir. Si en la concesión se previera que la inactividad puede dar lugar a la declaración municipal de caducidad de la concesión, deberá iniciarse procedimiento, con audiencia de los actuales interesados, para conseguir tal declaración y posteriormente decidir sobre la continuidad de la concesión o no. Si se decidiera continuar con la concesión, el proyecto de construcción de un posible nuevo quiosco (para adaptarse o integrarse mejor que el actual al entorno monumental en que está inserto) deberá remitirse a la Comisión de Patrimonio Cultural antes de su aprobación. En todo caso se dará audiencia al Patronato de los Jardines del Alcázar sobre el proyecto porque, aún afectando al dominio público municipal, por proximidad al entorno, se considera conveniente que todos los afectados puedan alegar lo conveniente para la defensa de sus derechos. El Proyecto de quiosco, una vez obtenido dictamen favorable de la Comisión de Patrimonio Cultural, se sometería a información pública por plazo de quince días mediante anuncio en el BOP.

En caso de anularse la concesión por no estar permitida la transmisión que se ha efectuado, de declararse su caducidad por inactividad de la venta que se permitía en el quiosco y en caso de decidirse el mantenimiento de la concesión y de este quiosco, se considera que, antes de procederse al otorgamiento de la ocupación

de vía pública, debería informarse a la Comisión de Patrimonio Cultural y al Patronato de los Jardines del Alcázar, pues no consta en el expediente su parecer al respecto, evitando así situaciones como la actual en que se tuvo que proceder a la revocación de la licencia concedida.

Respecto al otorgamiento de la nueva concesión se ha de informar que de los preceptos que rigen su procedimiento, Reglamento de Bienes de las Entidades Locales, aprobado por el Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio, BOE de 7 de julio, se sujeta su efectividad a convocar y realizar una previa licitación (art. 78.1). De todo el articulado se desprende que todos los ciudadanos interesados en la concesión administrativa para el uso privativo de este bien de dominio público están, conforme a la Ley, en igualdad de condiciones ya que el procedimiento para su otorgamiento, tras el cumplimiento de las formalidades que se imponen, se hace previa convocatoria e licitación, siendo el adjudicatario el mejor postor (art. 78 a 91 del Reglamento citado). No existe en el caso presente ninguna circunstancia personal específica que deba reunir el concesionario que justifique la convocatoria de un concurso, pues todos ellos se limitarían a ocupar el dominio público para ejercer la venta al público de determinados productos. En la licitación que se efectúa puede tomar parte cualquier persona.

Incluso en el caso en que fuera el interesado en este procedimiento el que solicitase la ocupación privativa del dominio público (art. 82.1), en la licitación, el único derecho prevalente que tiene frente a otros licitadores sería el derecho de tanteo (art. 88.1). De esta regulación se deduce la imposibilidad legal que tiene esta Administración para elegir el concurso como forma de adjudicación. En esta concesión no sería requisito imprescindible la condición personal del concesionario por lo que la adjudicación debería

realizarse por subasta. Tampoco existe ninguna condición especial que afectara al ejercicio de la venta al público que se va a realizar y que permitiera el concurso como forma de adjudicación. Incluso eligiéndose el concurso como forma de adjudicación y fijándose en la licitación unas determinadas condiciones personales y familiares (existencia de derechos anteriores de ocupación de dominio público, situación familiar y económica, etc.), como a dicho procedimiento de licitación podría presentarse cualquier persona (art. 87.2), su resolución no garantizaría su adjudicación a D. XXX sino aXXX u otra persona que cumpliera los requisitos objetivos fijados en el concurso".

Por ello, continúa indicando el informe emitido al efecto por la Corporación Local, puede concluirse que la Sugerencia que dirigimos para que valoraran la conveniencia de conceder el quiosco ubicado en las puertas del Alcázar es de resultado incierto pues está sometido su otorgamiento por la Ley vigente a un estricto procedimiento de licitación en el que cualquier persona puede presentar proposiciones que pueden ser tan atendidas como las del propio interesado.

En el supuesto de la queja **Q/126/97**, el reclamante nos denunciaba el problema frente al que se encontraba, como consecuencia, al parecer, de un error cometido por la Oficina de Recaudación del Ayuntamiento de Palencia, la cual había procedido al embargo y consiguiente precinto del vehículo propiedad del interesado, por no haber satisfecho los recibos referidos a los conceptos de Tasa de Basura e Impuesto de Radicación -años 1987 a 1992-, girados todos ellos sobre un local comercial, sin que al efecto se hubiera tomado en consideración el hecho de que se había dado de baja en la actividad que venía desarrollando en el año 1987, y el local había sido derribado en los primeros meses del año 1988, como así se constataba de la Licencia de Obra.

Instado en fecha 17 de enero de 1997 la devolución de su vehículo, así como la nulidad de actuaciones por haberse producido, a su juicio, la prescripción de las deudas tributarias, había recibido una Resolución Administrativa, dictada por esa Corporación, en la que, pese a reconocer expresamente que consultados otros antecedentes resultaba que se había comprobado la inexistencia de la actividad desde el año 1989, sin embargo se acordaba anular los recibos y dejar subsistentes los correspondientes a los ejercicios 1988 y 1989.

Iniciadas las oportunas actuaciones, fue necesario requerir en dos ocasiones al Ayuntamiento de Palencia el informe para poder contrastar el alcance de las alegaciones vertidas por el reclamante. Finalmente, una vez transcurridos más de seis meses desde nuestra petición inicial, se nos comunicó que éste, venía figurando en los padrones listas cobratorias de las exacciones municipales que gravaban la actividad industrial, en razón del establecimiento de confitería, según licencia de apertura otorgada el 14 de julio de 1979. Desde 1987 figuraba como deudor a la Hacienda Municipal, como consecuencia del impago de los recibos del Impuesto sobre la Radicación, correspondientes a los ejercicios de 1987 a 1991 y de la tasa por recogida de basuras de los años 1987 a 1992.

Los padrones listas cobratorias de cada uno de los ejercicios indicados, de conformidad con lo dispuesto en el art. 124 de la Ley General Tributaria, se notificaron colectivamente mediante edictos, sin que resultase precisa la comunicación individual por tratarse de recibos de cobro periódico. Figuran en el expediente, remitido por la Recaudación, las notificaciones de las providencias de apremio, cursadas al interesado. Consta la recepción, en el propio establecimiento, de la remitida el 30 de diciembre de 1987, pero no así de las restantes, devueltas por el servicio de Correos con la indicación

"a su procedencia", por lo cual se notificaron mediante publicación en los Boletines Oficiales de la Provincia.

Tuvimos conocimiento que, como no se satisfizo la deuda, y como resulta preceptivo, la Recaudación continuó el procedimiento reglamentario establecido, que desembocó en el embargo de un vehículo, por diligencia de 16 de mayo de 1996, notificándose a la deudora, en el mismo domicilio, negándose a recibirla, si bien conociendo su contenido, según nos indica, y abonando, el 29 de mayo siguiente, la cuota del Impuesto de Circulación de Vehículos de 1995, que también se encontraba pendiente de pago, continuándose el procedimiento por las restantes deudas.

Posteriormente, el 19 de noviembre de 1996, se anota el embargo en la Jefatura Provincial de Tráfico y el 29 de noviembre del mismo año, la Recaudación siguiendo el trámite previsto reglamentariamente, ordena el depósito del vehículo a disposición del Ayuntamiento.

El 17 de enero de 1997 se ejecuta la retirada del vehículo. Es entonces, por primera vez en el largo trámite seguido y después de haber rehusado recibir las notificaciones anteriores, cuando el presentador de la queja, presenta un escrito alegando haber formalizado la declaración de baja por derribo del inmueble donde se ubica su establecimiento.

No aporta documento alguno que acredite su alegación y no consta que la baja haya sido presentada en el Ayuntamiento. El Impuesto sobre la Radicación fue derogado por la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, como consecuencia de la entrada en vigor, en 1º de enero de 1992, del nuevo Impuesto sobre Actividades Económicas. En el año 1993, el Ayuntamiento acordó una inspección de carácter general, con depuración de los padrones, relacionando los datos obtenidos de las

altas del nuevo tributo con las exacciones de la propiedad industrial hasta entonces vigentes; ello dio lugar a la baja de oficio del establecimiento, desde ese año, sin que pudiera precisarse el momento en que se cerró el establecimiento de la reclamante.

El art. 192 del entonces vigente Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, en concordancia con lo dispuesto en la Ley 7/1985, de 2 de abril, otorgaba a los contribuyentes la posibilidad de ejercitar recurso de reposición contra los actos de aplicación de los tributos locales, en el plazo de un mes desde la exposición pública de los padrones o matrículas de contribuyentes. El art. 194 del mismo Texto determinaba que una vez iniciado el procedimiento de apremio no se suspendería salvo en los supuestos y con las garantías previstas en el Reglamento General de Recaudación. La anulación de recibos, vencido el plazo de recurso, solo podría acordarse en los supuestos de error material, sin perjuicio del derecho a la devolución de ingresos indebidos, lo cual exige el previo pago, de conformidad con lo establecido en los arts. 195 del repetido Real Decreto Legislativo y 153 y siguientes de la Ley General Tributaria.

A efectos de la exacción de un impuesto y mientras no se formalice la "baja" por el interesado, la Administración ha de mantener la presunción *iuris tantum* de que la actividad continúa desarrollándose o de que el servicio se presta. Para destruir aquella presunción resulta preciso que se acredite fehacientemente por el interesado, en tiempo hábil, que el hecho imponible no se ha producido.

La experiencia nos ayuda a comprender que, en las relaciones con la Administración municipal, los contribuyentes olvidan sus deberes fiscales con mayor frecuencia que en sus relaciones con la Administración estatal, tal vez por estar mas próximos, por pensar que dando de baja la Licencia Fiscal, en Hacienda, se produce la baja

automática en las exacciones municipales, o bien porque los Ayuntamientos imponen menos "respeto" que la Hacienda estatal. Pero resulta que esa actitud, genera situaciones no deseadas como la presente, inevitable si se tiene en cuenta que la Recaudación Municipal de Palencia gestiona anualmente unos doscientos mil recibos, en un altísimo porcentaje inferiores a veinte mil pesetas, y que el Servicio de Administración Tributaria que los expide ha de prestar colaboración e información a los contribuyentes, pero no puede, y no debe, convertirse en "gestor" de los intereses de cada contribuyente, cuando incumplen las obligaciones que les imponen las Normas tributarias.

No obstante, cuando se puso de manifiesto, en enero de 1997, que el derribo del establecimiento había tenido lugar en 1988 -no en 1987 como indicaba la contribuyente- el Servicio de Administración Tributaria propuso la anulación de los recibos posteriores a aquel año; y el 18 de febrero de 1997, se dictó resolución por la Alcaldía Presidencia, en cuya transcripción se cometió un lamentable error omitiéndose uno de los años anulados, quizás por la premura con que se emitió el informe para atender a la contribuyente. No obstante, de la lectura del texto del acuerdo se infería claramente la estimación parcial de lo solicitado y el reclamante pudo y debió de ingresar el importe de los recibos de 1987 y 1988 y cancelar el embargo; por el contrario, en su escrito de 8 de mayo, insiste en que no tiene deuda alguna con el Ayuntamiento. Aquel error no originó ningún trastorno a la contribuyente, corrigiéndose de inmediato la redacción, cuando el interesado así lo solicitó al recibir el aviso de subasta de su vehículo, el 14 de abril, presentando el citado escrito de 8 de mayo, manifestando una indignación, en nuestro criterio injusta, por cuanto todo el proceso seguido, que no ha resultado grato para el Ayuntamiento, nació exclusivamente del incumplimiento de las obligaciones que incumbían a la contribuyente. Así:

- No presentó recurso alguno, ni consta que se haya personado en el Ayuntamiento ni acreditó el cierre del establecimiento, hasta el 17 de enero de 1997, alegando la prescripción de las deudas, cuando ya se había embargado su vehículo y se le había comunicado en nueva notificación, que se negó a recibir, pero cuyo contenido conocía según indica el propio interesado.

- Posteriormente, aun conociendo la procedencia del débito de los recibos correspondientes a 1987 y 1988, anteriores al derribo del inmueble, no procedió a su pago, haciendo valer el error padecido en el acuerdo de anulación de 1997 y, solo cuando había de procederse a la subasta del vehículo, ingresó el importe de los recibos correspondientes a los años 1987 y 1988, finalizando un procedimiento que podría haberse resuelto cuatro o cinco años antes.

- Solo la actitud indiferente, del reclamante hacia sus deberes fiscales motivó un expediente dilatado en el tiempo y en las actuaciones, forzando al Ayuntamiento a remitir varias notificaciones, publicar en los Boletines de la Provincia, y seguir las preceptivas y complejas diligencias de un expediente de apremio, cuando un sencillo escrito del contribuyente cuando recibió, y así consta, la primera notificación de apremio el 30 de diciembre de 1987 habría evitado todas las molestias que imputa a esta Administración y las padecidas por los distintos servicios actuantes.

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.

En otro expediente, **Q/403/97**, nuestra intervención fue decisiva a la hora de paralizar las actuaciones tributarias -en fase de apremio- instadas por el Ayuntamiento de Zamora, tendentes al cobro de unos recibos incorrectamente girados en concepto de Precio Público por

Entrada de Vehículos para aparcamiento, carga y descarga de mercancías. Detectada la irregularidad, esta Institución puso en conocimiento del Ayuntamiento que, pese a haberse procedido a la anulación de los recibos de Entrada y Salida de Vehículos correspondientes a los ejercicios 1992, 1993, 1994 y 1995 -por haberse causado baja- se había enviado la notificación de apremio a la reclamante.

Como consecuencia de ello, y en contestación a nuestra solicitud de informe, se nos indicó que, tras la oportuna comprobación por parte del personal del servicio, fue practicada diligencia en la que se hacía constar la procedencia de la anulación de los recibos correspondientes a los ejercicios 1992, 1993, extendiéndose la misma en la notificación de apremio por la que se exigía los recibos correspondiente a dichos años.

Posteriormente fue emitida nueva diligencia en la que se proponía la anulación de los recibos correspondientes a los ejercicios 1994 y 1995, si bien esta vez fue extendida sobre la notificación de apremio por la que se reclamaba este Precio Público del ejercicio 1994, siendo ésta, posiblemente, la causa por la que no se paralizara de inmediato, y por error, la vía ejecutiva en lo que se refiere al ejercicio 1995, que continuó su trámite siendo notificada en apremio nuevamente a la obligada al pago, constando en la notificación efectuada por la Recaudación la negativa a firmar dicha notificación y que posteriormente ha dado lugar a la queja ante el Procurador del Común.

La situación final de la tramitación fue la paralización de las actuaciones tributarias respecto del ejercicio 1995 notificada en vía de apremio, y anulación de los recibos correspondientes a los ejercicios que pudieran estar al cobro, así como la baja definitiva en el Padrón.

En el expediente **Q/367/97**. Se cuestionaba la legalidad de la modificación, aprobada por el Ayuntamiento de Reliegos de las Matas, de la Ordenanza Reguladora de los Servicios y Precios Públicos por el suministro de agua a domicilio y de alcantarillado. Se discrepaba con la utilización de la fórmula de consumo de agua según contador, estableciendo una tarifa diferente en atención al total de metros cúbicos, sin conjugarlo con el total de miembros habitantes de la vivienda lo que consideraba un atentado al principio de igualdad.

A este respecto se procedió, en primer lugar, a informarle que la doctrina constitucional sobre el principio de igualdad (art. 14 CE) declarada, entre otras, en las SSTC 49/1982, de 14 julio; 2/1983, de 14 enero; 49/1985, de 28 marzo y 6/1990, de 18 enero, distingue entre el principio de igualdad en la Ley, de carácter material dirigido a garantizar la identidad de trato de los iguales, y el principio de igualdad en la aplicación de la Ley, de carácter predominantemente formal, cuya finalidad no es que la Ley reciba siempre la misma interpretación, sino impedir que se emitan pronunciamientos arbitrarios por incurrir en desigualdad no justificada de cambio de criterio que pueda reconocerse como tal.

Conforme a esta concepción, la igualdad ante la Ley no constituye un mandato de igualdad absoluta que obligue en todo caso al tratamiento igual de supuestos iguales, pues ello sería contrario a la propia dinámica jurídica que autoriza a un mismo órgano el modificar criterios anteriores, siempre que ofrezca una fundamentación suficiente a través de razonamientos objetivos y razonables.

De acuerdo con dicha doctrina, la vulneración del principio de igualdad ante la Ley requiere la presencia de dos presupuestos esenciales: la aportación de un término válido de equiparación que

acredite la igualdad de supuestos y un cambio de criterio inmotivado o con motivación irrazonable o arbitraria.

Conforme a lo anterior, se precisó al presentador de la queja que, dentro de las posibilidades que el art. 48 de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales confiere a los Ayuntamientos para la fijación de los precios públicos, es claro que tiene cabida el módulo de tarifa adoptado, con la salvedad que, dentro del mecanismo del precio público, es imprescindible que éste sea suficiente, cuando menos, para la cobertura del servicio, coste que habrá de incrementarse a medida que, dentro de la gestión de un bien escaso cual es el agua, se produce un incremento en su consumo.

Por lo tanto, que el consumo por contador en familias de mayor número de miembros sea superior al de familias de menor número - hecho en general indiscutible- y que resulte, superados unos límites, más gravoso no atenta al principio de igualdad, ya que precisamente el número de usuarios al amparo de un mismo contador es factor desigual en el caso que impide el que el término de comparación resulte idéntico.

En fin, y en atención a lo expuesto, se le indicó que nada tenía que ver la modificación impugnada con una desprotección de la familia y consiguiente incumplimiento de los mandatos de los arts. 1 y 39 CE.

Así pues, y en base a lo expuesto, desde el momento en que la actuación administrativa parecía haberse desarrollado en términos acordes con los arts. 41 y siguientes de la referida de Ley de Haciendas Locales, no resultó posible apreciar que en relación con la misma el Ayuntamiento, hoy cuestionado, hubiera incurrido en irregularidad o contravención alguna a la que pudiera referirse la actuación de esta Institución, razón que, en último término, impidió intervenir en relación con el asunto planteado.

En el expediente **Q/1518/97** se hace alusión a los servicios de abastecimiento domiciliario de agua potable y alcantarillado de la Junta Vecinal de Villamoros de Mansilla (León) y, según manifestaciones del reclamante, "Se prescinde del procedimiento legalmente establecido: aprobación inicial, exposición pública, aprobación definitiva, autorización de la Comisión de Precios, publicación en el BOP...".

Pues bien, y según nos indica la Junta Vecinal de Villamoros de Mansilla en escrito remitido a esta Institución, "las tarifas de abastecimiento de agua potable y alcantarillado fueron establecidas por decisión unánime de los miembros de la anterior Junta Vecinal en la sesión celebrada el día 14 de diciembre de 1993. Dicha tarifa fue publicada en el BOP de León de 23 de diciembre de 1993 con sus correspondientes plazos de reclamación sin que fueran impugnadas".

En efecto, obra en poder de esta Institución copia del anuncio del BOP de fecha 23 de diciembre de 1993 que se transcribe literalmente dice: "Reunida la Junta Vecinal el día 14 de diciembre de 1993 acuerda modificar las tarifas del agua quedando de la siguiente forma:

Mínimo: 3000 pesetas al cuatrimestre que dan derecho a 30 metros.

Lo que exceda de ese consumo se pagará a 15 pesetas el metro".

Lo cierto es que, y a pesar de que nos indica la Junta Vecinal de Villamoros en su escrito que la referida cantidad de 3000 pesetas se desglosan en 2200 pesetas al cuatrimestre por abastecimiento de agua potable y 800 pesetas cuatrimestrales por alcantarillado, el referido desglose -si bien existe reflejado en el Acuerdo de la Junta Vecinal

(que también existe en nuestros archivos)- el mismo no aparece en el BOP.

Con ello queremos decir que, a la vista de lo expuesto y sin perjuicio de cualquier otra documentación no existente actualmente en las oficinas de esta Institución, parece ser que las exigencias legales - información pública y audiencia de los interesados por un plazo mínimo de treinta días- han sido omitidas en el presente caso donde simplemente consta el acuerdo de la Junta Vecinal, ya definitivo desde su inicio, y la publicación del mismo (si bien existe error en la referida publicación como ya se ha indicado).

Ello obliga a reconocer que existe en el presente caso una omisión del procedimiento que permite calificar como nulas las modificaciones de la Ordenanza (u ordenanzas) así como las correspondientes liquidaciones de conformidad con lo prevenido en el antiguo art. 47.1.c) de la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958 y 62.1.e) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, estando obligada la Junta Vecinal, en consecuencia, a la restitución de éstas últimas. Todo ello sin perjuicio de que se giren nuevas liquidaciones conforme a la Ordenanza original, en su caso.

En otro orden de cosas, y por lo que respecta a la afirmación del reclamante relativa a que "Se prescinde del procedimiento legalmente establecido: "...autorización de la Comisión de Precios...", se ha indicado a la Junta Vecinal lo siguiente:

Algún sector doctrinal entiende que, en la actual situación normativa, las Entidades Locales han quedado decaídas de la obligación de someter a la aprobación del Gobernador Civil (hoy en día competencia transferida a las Comunidades Autónomas) las tarifas de los servicios municipalizados en general y las del abastecimiento domiciliario de agua, en particular, cuando los servicios sean prestados

mediante gestión directa sin órgano especial (subsistiendo la necesidad de aprobación en los supuestos de gestión indirecta o mediante órgano especial).

Estos autores argumentan en base al art. 8 bis del Decreto 3477/1974 (se refiere a los expedientes tramitados a instancia del órgano o entidad gestora o concesionaria en cuyo caso el Ayuntamiento informa y eleva a resolución de la Comunidad Autónoma) sin que se haga mención al supuesto de gestión del servicio por la Corporación.

En efecto, de conformidad con la Sentencia del Tribunal Supremo de 10 de enero de 1992 la autorización de la Comisión de Precios solamente resulta necesaria cuando el servicio es prestado por una empresa (no por el Ayuntamiento) basándose, para ello, en el art. 148 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales de conformidad con el cual, para la validez de las tarifas, se requerirá que sean fijadas y aprobadas por la Corporación titular del servicio y, en su caso, además, cuando se trate de servicios de carácter mercantil o industrial, por el Ministerio al que correspondiere la inspección del mismo.

Pues bien, en el supuesto objeto del referido pronunciamiento judicial la gestión del servicio de suministro de agua corresponde a una entidad mercantil considerando, en consecuencia, el TS, que resulta de aplicación el art. 107.1 del Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, relativo a las tarifas de los servicios que, con arreglo a la legislación sobre política general de precios, deban ser autorizadas por las Comunidades Autónomas.

Como argumentos contrarios nos encontramos con los esgrimidos en la Sentencia del TS de 21 de enero de 1993, la cual considera que, en el aspecto competencial, estamos ante una yuxtaposición concurriendo, de una parte, la competencia tarifaria de la

Entidad Local y, de otra, la competencia de la Comunidad en la política de precios.

Ello no obstante, y sin perjuicio de que el tema pudiese resultar discutible, esta Institución consideró aconsejable que esa Junta Vecinal elevara el expediente a la Comisión Territorial de Precios de León a fin de que por ésta se adoptara el acuerdo procedente.

En la fecha de cierre de este informe aún no se ha recibido la respuesta a nuestro Recordatorio.

En el expediente **Q/1588/97** el Ayuntamiento de Torrecaballeros (Segovia) pone en nuestro conocimiento que "cuando los usuarios tienen el contador dentro de sus propiedades y no viven en ellas, ni se molestan en proporcionar la lectura al Ayuntamiento, se aplica el mínimo mensual indicado en la tarifa. Cuando pueda ser hecha la lectura se facturarán los metros consumidos desde la última realizada sin estimar los mínimos ya facturados y se cobra el importe que corresponda de conformidad con la Ordenanza Fiscal en vigor".

A la vista de lo expuesto y partiendo de que, efectivamente, si un vecino de la localidad impide la entrada en su domicilio -para la lectura del contador del agua- debe tramitarse la correspondiente autorización judicial (la cual podría ser denegada por el juez). La solución al problema planteado podría consistir en proceder a la instalación de los contadores en forma que permitan el acceso directo desde la vía pública (jardín, parte exterior del inmueble, zonas comunes...) con las debidas protecciones para que no puedan ser manipulados por personas extrañas.

Respecto a la afirmación del Ayuntamiento de que "cobra el importe que corresponda de conformidad con la Ordenanza Fiscal en vigor", no queda claro si el mismo se refiere a la Ordenanza en vigor en

el momento de efectuar la lectura o en el momento de ser consumida el agua.

Pues bien, y para el caso de que se refiera a la ordenanza en vigor en el momento de efectuar la lectura, se ha indicado al Ayuntamiento que el precio que debe aplicarse es el precio vigente cuando se realiza el consumo -de conformidad con las tarifas publicadas en ese momento- considerando inadecuada la aplicación de las tarifas vigentes al tiempo de efectuar la lectura (ya que la lectura es un mero trámite o aspecto formal que no puede servir de base para fijar el precio).

En virtud de lo expuesto, consideró procedente esta Institución remitir al Ayuntamiento de Torrecaballeros el siguiente Recordatorio de Deberes Legales:

"Que se proceda a valorar la posibilidad de proceder a la instalación de los contadores en lugares que permitan el acceso directo desde la vía pública (jardín, parte exterior del inmueble, zonas comunes...). La referida instalación facilitará la periódica lectura de los mismos y, en consecuencia, la correspondiente facturación de conformidad con las tarifas vigentes en el momento de realizar el consumo".

Mediante escrito el Ayuntamiento de Torrecaballeros remite a esta Institución certificación del Pleno del Ayuntamiento "dándose por enterado" de nuestro Recordatorio de Deberes Legales de fecha 29 de octubre.

En el expediente **Q/1885/97** plantea el reclamante su disconformidad con el importe del "alta de acometida" (152.000 ptas.) al mismo tiempo que solicita asesoramiento respecto de la posibilidad de retirar el candado que se ha procedido a instalar por el

Ayuntamiento en el contador como medida de presión -según el reclamante- para obtener el referido ingreso.

Pues bien, a la vista de lo expuesto, se ha considerado conveniente dar traslado al reclamante de las siguientes consideraciones.

1.- Lo primero que debe de tenerse en cuenta es que la alteración de tuberías y contadores, la manipulación de instalaciones, las acciones u omisiones conducentes a utilizar agua sin conocimiento del Servicio, etc., suelen estar catalogadas como infracciones muy graves y, por tanto, su realización lleva aparejada una sanción de conformidad con el art. 21.1 k) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local (LRBRL), que contempla la posibilidad, en manos del Alcalde, de sancionar "por infracción de Ordenanzas".

Es decir, correspondería al Ayuntamiento la incoación e instrucción de los correspondientes expedientes con sujeción al procedimiento sancionador del Capítulo II del Título VI de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, el cual se desarrolla reglamentariamente por el Real Decreto 1398/1993, de 4 de agosto (Reglamento del Procedimiento para el ejercicio de la potestad sancionadora).

2.- Todo ello con independencia, además, del ejercicio de las acciones civiles y criminales que el Ayuntamiento considere oportunas en defensa de sus intereses y derechos y, en especial, la acción penal por fraude (el Código Penal tipifica dichas acciones en la Sección "De las Defraudaciones de fluido eléctrico y análogas"). Es decir, si los hechos constitutivos de la infracción pudiesen consistir en delito o falta

corresponderá a los órganos jurisdiccionales competentes del orden penal su enjuiciamiento y sanción, previa denuncia del Servicio.

3.- Otra cosa es la posibilidad de que por parte del Ayuntamiento se proceda al corte del suministro de agua (una vez obtenida el alta) como consecuencia de la falta de pago de los correspondientes recibos. Pues bien, pese a las enormes dificultades que muchos Ayuntamientos tienen para el referido cobro, lo cierto es que -a juicio de esta Institución- no procede la aplicación del Reglamento de Verificaciones Eléctricas y, por lo tanto, la suspensión del suministro de agua. La razón es sencilla: la Administración tiene la potestad de hacer efectivo el pago por la vía de apremio (lo cual no sucede con las empresas privadas).

En el expediente **Q/663/97** se hace alusión a una certificación de descubierto correspondiente a la recogida de basuras del ejercicio 1989 (Ayuntamiento de Burgos). Según el reclamante, "el importe del recibo debe abonarlo quien habitó el piso al que el mismo corresponde".

Pues bien, a la vista de lo expuesto, se consideró conveniente dar traslado al reclamante de las siguientes consideraciones:

El servicio domiciliario de recogida de basuras daba lugar, antes y después de la Ley 39/1988, de 30 diciembre, de Haciendas Locales, al devengo de una tasa municipal; así lo disponía tanto el art. 212.19 del Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 abril, como en la actualidad el art. 20 de la nueva Ley.

En la medida en que se trataba de un servicio incluido en el ámbito del art. 203 del Real Decreto Legislativo 781/1986 los propietarios de las viviendas respectivas tenían, antes de la Ley de

1988, la condición de sustitutos del contribuyente, condición que persiste después de ésta ya que el nuevo art. 23.2 así lo dispone.

En efecto, de conformidad con el art. 23.2. de la Ley 39/1988 tendrán la condición de sustitutos del contribuyente, en las tasas establecidas por razón de servicios o actividades que beneficien o afecten a los ocupantes de viviendas o locales, los propietarios de dichos inmuebles, quienes podrán repercutir, en su caso, las cuotas sobre los referidos beneficiarios.

Ello quiere decir que es el propietario quien, en consecuencia, debe asumir el pago de la tasa sin perjuicio, claro está, del derecho que le asiste a exigir, una vez lo haya efectuado, su reintegro al arrendatario en la vía civil.

En el expediente **Q/3085/96**, se denunciaba la improcedencia del requerimiento de pago en vía de apremio, relativo a los conceptos tributarios de recogida de basuras industriales, voladizos y ocupación de suelo con portadas y escaparates correspondientes al ejercicio de 1996, por haber sido notificada la resolución del recurso de reposición (interpuesto el 9 de febrero de 1996) el día 23 de octubre de 1996, esto es ocho meses más tarde.

Se solicita al Ayuntamiento que nos informe al respecto, y se constata cómo efectivamente con fecha 1 de abril de 1996 (dos meses después) la alcaldía desestimó el recurso de reposición interpuesto en el mes de febrero, resolución que fue notificada en el mes de octubre.

El Ayuntamiento aducía que la interposición de cualquier recurso no paraliza el procedimiento cobratorio, por lo que en el momento en que se notificó la resolución al deudor, el recibo había incurrido en la vía ejecutiva, al haber transcurrido el período de pago

voluntario, considerando ajustado a derecho el 20% de recargo de mora (es esta la cuestión central en la presente reclamación).

En base a todo lo expuesto, y a la vista de la documentación recibida, se procede a formular Recomendación al objeto que inicie la instrucción de los procedimientos administrativos necesarios para la revisión del acto administrativo, revocándolo y devolviendo al interesado los recargos de apremio e intereses de demora, dado que en este caso existe una responsabilidad pública en el impago de la deuda y el que ésta haya sido apremiada. No siendo culpa exclusiva del interesado la morosidad del pago dado que, si la alcaldía hubiera cumplido con la obligación legal de resolver el recurso de reposición en el plazo de un mes y practicase la notificación puntualmente y no después de seis meses, el recurrente podría aún haber abonado su deuda del periodo voluntario.

A mayor abundamiento, también se le formula el recordatorio del deber legal de observar el estricto cumplimiento de los plazos legales establecidos para la resolución y notificación de los recursos.

Hasta la fecha, no se ha recibido respuesta a nuestro escrito.

En la reclamación **Q/628/97** no se observó actuación irregular. En este expediente, el reclamante estimaba excesivo y abusivo el incremento sufrido en la tasa por el servicio de recogida de basura y residuos sólidos urbanos, al no ajustarse a lo previsto en la ordenanza municipal del Ayuntamiento de Villaquilambre (León).

Recibida la información, se comprueba que la corporación local procedió previamente a modificar la ordenanza municipal reguladora de la Tasa, de conformidad con lo dispuesto en la Ley de Haciendas Locales y el Decreto 72/1987, de 2 de abril, por el que se crea para Castilla y León la Comisión de Precios.

Y que los nuevos importes fijados y requeridos al reclamante se ajustan a la legalidad. Por ello con fecha 21 de Octubre de 1997 procedemos al archivo de la queja, no sin antes informar al reclamante sobre la procedencia del la exacción al haberse modificado la ordenanza municipal reguladora, siendo el único análisis jurídico que puede y debe hacerse y que nos permite determinar si el incremento previsto en las tarifas supera o no el coste del servicio, el siguiente: Si el importe del tributo no lo supera (como es el caso), se cumple el mandato legal del art. 24 de la Ley 39/1988 de 28 de diciembre (Ley de Haciendas Locales) y si la supera, estaría infringiendo el mandato legal y entonces las tarifas si serían ilegales.

Impuestos de bienes inmuebles

De los problemas planteados en relación con este impuesto los más frecuentes son los relativos a la esfera de gestión catastral, bien por la disconformidad de los contribuyentes con los valores asignados a los bienes, bien por las deficiencias de los datos catastrales que originan errores en la determinación de los distintos elementos del impuesto, o bien por la lentitud con que los centros de gestión catastral resuelven las reclamaciones presentadas.

Estas demoras son especialmente significativas en los casos en que se han realizado trabajos de revisión catastral que generalmente originan un elevado número de recursos y reclamaciones.

Las demoras en la resolución de las reclamaciones formuladas por los interesados se ven agravadas, en algunos casos, por una actitud que parte por considerar que el administrado no tiene razón, aunque la tenga, y que se apoya en una visión formalista del derecho.

De entre las reclamaciones presentadas destacamos las siguientes actuaciones.

En el caso de la queja **Q/1129/97** se nos puso de manifiesto el error cometido por el Ayuntamiento de León, el cual procedió al embargo del saldo de las cuentas bancarias del afectado -por importe de 18.648 ptas, efectuado por diligencia de embargo del 29/05/97-, por impago, en periodo voluntario, del Impuesto sobre Bienes Inmuebles correspondiente a un inmueble, del que no era titular. La confusión estribaba en clarificar que su piso se hallaba ubicado en la misma calle y número, pero en otro portal.

Se acordó admitir la queja a trámite e iniciar las gestiones de investigación necesarias para el esclarecimiento de los supuestos en que se basaba.

Pues bien, tras las diversas gestiones realizadas, tuvimos conocimiento de que el problema se había resuelto, procediéndose a la cancelación del embargo una vez que el Centro de Gestión Catastral advirtiera que el recibo había sido dado de baja.

De distinto contenido resulta el expediente tramitado con el número **Q/781/97**. De cuanto manifestaba en el escrito de queja se deducía la pretensión de obtener la bonificación del 90% de la cuota del IBI correspondiente al ejercicio 1992, de acuerdo con lo establecido en el art. 74 de la Ley 39/89 de las Haciendas Locales, una vez que la misma había sido estimada, tras haber recurrido la liquidación ante la Gerencia Territorial del Catastro de Zamora.

Del examen de los antecedentes que se remitían, relativos a la impugnación formulada contra la citada liquidación, no se deducía que se hubiera dirigido, primero, al Ayuntamiento de Zamora interesando el

cumplimiento de la Resolución recaída en fecha 27 de septiembre de 1995.

En estas condiciones no era posible apreciar la existencia de irregularidad alguna imputable al Ayuntamiento de Zamora, desde el momento en que no existía constancia de que se hubiera requerido su intervención en relación con los hechos objeto de la queja ni, por consiguiente, iniciar intervención alguna ante dicha Administración.

En este sentido se informó al promovente de la queja que, en efecto, la Ley de Haciendas Locales dispone en su art. 74 que la bonificación aludida sería concedida por las Oficinas Gestoras competentes, a instancia de parte. Ahora bien, esta norma debe ser completada con la establecida al efecto en el art. 78 de la mentada Ley, de resultas de las cuales, la concesión de la bonificación corresponde, en principio, al Ayuntamiento, si bien se requiere, en todo caso, el informe previo del Centro de Gestión Catastral y Cooperación Tributaria.

Como quiera que el compareciente disponía de la resolución, esta Institución, en consecuencia, le sugirió que se dirigiera al Ayuntamiento instando el cumplimiento de la misma.

Contribuciones especiales

El hecho imponible de las contribuciones especiales consiste en la obtención por el sujeto pasivo de un beneficio o de un aumento de valor de sus bienes como consecuencia de la realización de obras públicas o del establecimiento de servicios públicos -como señala el art. 26 de la Ley General Tributaria- o, según la expresión del art. 28 de la Ley de Haciendas Locales, de la realización de obras públicas o del establecimiento o ampliación de servicios públicos de carácter local

por las entidades respectivas, siempre que a consecuencia de aquéllas o de éstos, además de atender al interés común o general, se beneficie especialmente a personas determinadas.

Frente al impuesto, con el que se financian actividades públicas en las que no pueden detectarse específicos intereses particulares, las contribuciones especiales van dirigidas a financiar aquellas obras y servicios públicos en los que junto a intereses generales indeterminados se ha podido descubrir intereses particulares reflejados en un beneficio especial de personas determinadas o en el aumento del valor de determinadas fincas.

Precisamente porque en las obras cuya ejecución constituye el elemento material del hecho imponible de las contribuciones especiales se produce un beneficio general de imposible individualización y otro particular perfectamente determinable, el art. 31.1 de la Ley de Haciendas Locales de 28 de diciembre de 1988, impone al Ayuntamiento la necesidad de ponderar el porcentaje del coste de la obra que puede financiarse por contribuciones especiales, "estableciendo un máximo del 90% sobre aquel que ha de ir decreciendo en la medida en que los intereses particulares implicados en la obra cedan paso en favor de los intereses generales" tal y como afirman las sentencias de 16-9-1995 y de 21-6-1994.

A lo largo de 1997 han continuado recibándose en esta Institución quejas referidas a contribuciones especiales, si bien en un número muy inferior al del año pasado.

Se rechazó la admisión a trámite de varios expedientes al incurrir en causa del art. 12 de la Ley del Procurador del Común de Castilla y León, que impide cualquier actuación de supervisión de las decisiones de los Tribunales de Justicia.

Por otra parte, los expedientes **Q/1890/97** y **Q/1918/97**, fueron archivados, una vez tramitados los mismos, al no incurrir la actuación administrativa cuestionada en ninguna irregularidad.

En la queja **Q/1918/97** se denunciaba:

a) La improcedencia del requerimiento de pago efectuado por el Ayuntamiento de Riello (León) en concepto de contribuciones especiales por alumbrado público, dado que la zona en donde vive el reclamante carece de tal servicio público.

b) Defectos en la notificación del requerimiento de pago.

Recabada información por parte de estas dependencias, y una vez examinada, se observó, respecto a la primera de las cuestiones, que la ausencia de alumbrado en ciertos puntos de la zona se debía a que los propios propietarios de los inmuebles se negaron a dejar fijar las paletillas en sus fachadas y poner postes en los mismos. No obstante, el Ayuntamiento nos hace saber su disponibilidad al objeto de llegar a una solución satisfactoria para los afectados. Por ello se estimó oportuno archivar la queja en este punto al estar el problema en vía de solución.

Respecto a la segunda cuestión, el Ayuntamiento nos informó que el reclamante fue notificado en forma legal. esto es, primero mediante cartas certificadas con acuse de recibo, siendo devueltas por desconocido; segundo, mediante notificación practicada a través del BOP, y finalmente, mediante bando a todos los Presidentes de las Juntas Vecinales para fijarlo en el tablón de anuncios de cada pueblo.

Al no apreciarse irregularidad alguna, se procedió al archivo de la queja el 12 de enero de 1998, no sin antes comunicar al reclamante la disponibilidad del Ayuntamiento para dotar de alumbrado la zona afectada.

En el expediente **Q/1890/97**, también, se denunciaba el requerimiento de pago en concepto de contribuciones especiales de obra, por parte del Ayuntamiento de Vega de Infanzones (León), sin que se hubiesen concluido las obras de asfaltado y acometida de aguas.

Solicitada y recibida la información requerida, la Corporación Local nos comunicó que las obras de referencia por las que había requerido el pago del tributo municipal habían sido ejecutadas y concluidas, siendo recepcionada la obra por la Diputación Provincial de León y gravadas previamente.

Comprobada la actuación municipal se procedió al archivo de la queja, al no haber detectado tampoco aquí ningún tipo de irregularidad en la actuación denunciada que pudiera ser objeto de una decisión supervisora por parte de la Institución.

En los expedientes tramitados con los números **Q/219/96**, y **Q/457/96**, a la vista de la información suministrada por el Ayuntamiento de Villaquilambre (León) -referida a la imposición y ordenación de contribuciones especiales por la obra de "Pavimentación de Calles en la Zona La Moral de Navatejera"-, concluimos sobre la necesidad de realizar algunas observaciones a ciertos extremos de dicha información, relativo al Pleno Municipal de 13 de enero de 1995 en virtud del cual se acordaba la ordenación definitiva de dichas contribuciones, modificando el acuerdo de fecha 7 de octubre de 1994 - el coste de la obra soportado por el Ayuntamiento pasaba de 12.462.518 a 8.585.000 y el porcentaje soportado por contribuyentes del 50% a 72,58% con lo que permanecía idéntico el importe a abonar por contribuyentes y el coste por metro lineal-.

A mayor abundamiento, se le solicitaba ampliación de la información habida cuenta de que el reclamante había acudido, nuevamente, a la Institución denunciando que *"el segundo acuerdo*

plenario parecía que no se ajustaba a lo dispuesto en el art. 34 de la Ley 39/1988 en cuanto que la imposición y ordenación era posterior a la ejecución de la obra".

En el expediente **Q/457/96** solamente se analizaron dos cuestiones relativas al mismo; en concreto, la necesidad de ponderar el porcentaje del coste que puede financiarse por contribuciones especiales atendiendo a los intereses públicos y privados en presencia, así como la obligatoriedad de que el inicio de las obras sea posterior al acuerdo de aprobación definitiva del expediente de imposición y ordenación. En los siguientes términos:

1.-Necesidad de ponderar el porcentaje del coste de la obra que puede financiarse por contribuciones especiales atendiendo a los intereses públicos y privados en presencia.

Resulta claro que, en este caso, se ha producido una modificación de los elementos de cuantificación (coste obra, coste soportado por Ayuntamiento y porcentaje soportado por contribuyentes) y que, en consecuencia, se debe recoger en dicho acuerdo la motivación -dato importante a efectos de un recurso por desviación de poder-.

En el acuerdo de aprobación definitiva textualmente se indicaba: *"la Diputación Provincial comunica la adjudicación del contrato por un importe de 14.585.000... estimándose por esta Alcaldía conveniente que la rebaja obtenida afecte exclusivamente a la parte de la obra a financiar mediante créditos por no recargar nuestra carga financiera manteniendo el importe de las contribuciones especiales que hasta hoy se había acordado".*

Ahora bien, no creemos que sea correcto que la modificación del porcentaje soportado por contribuyentes pueda ser "no recargar la

carga financiera del Ayuntamiento" sino que, entendemos, la modificación del mismo sólo puede obedecer a nuevos criterios de apreciación de los intereses públicos y privados en presencia.

Otra cosa es que, a esta Institución le resulte difícil, si no imposible, supervisar la referida ponderación. Por este motivo solamente se ha pronunciado respecto a la necesidad de tener en cuenta, para el establecimiento o modificación de dicho porcentaje, los intereses públicos y privados en presencia (no otros motivos, por ejemplo "la carga financiera").

2.-Necesidad de que el inicio de las obras sea posterior a la aprobación definitiva del acuerdo de ordenación .

Es claro que la fecha del acta de comprobación del replanteo es de 13 de febrero de 1995, mientras que el acuerdo de aprobación definitiva es de fecha 13 de enero y se publica en el BOP de 2 de octubre de 1995. Es decir, el inicio de las obras (13 de febrero) es posterior al acuerdo de aprobación definitiva (13 de enero) pero anterior a la publicación del acuerdo de aprobación definitiva en el BOP (2 de octubre). Y es precisamente la posibilidad de que el inicio de las obras sea posterior al acuerdo de aprobación definitiva lo que en su día fue considerado correcto por esta Institución cuando procedió al archivo del expediente **Q/457/97**.

En efecto, y de conformidad con el art. 34 de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, Reguladora de las Haciendas Locales (en su número 2 establece que *"El acuerdo relativo a la realización de una obra que deba costearse mediante contribuciones especiales no podrá ejecutarse hasta que se haya aprobado la ordenación concreta de éstas"*), considera esta Institución necesario que el inicio de las obras sea posterior a la aprobación definitiva del acuerdo de imposición y ordenación (no a la publicación del referido acuerdo).

Ello resulta lógico, ya que de conformidad con el art. 36.2 de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, se concede a los propietarios afectados por la realización de las obras la posibilidad de constituirse en asociaciones administrativas de contribuyentes, en el período de exposición al público del acuerdo de imposición y ordenación de las contribuciones especiales y de hacerlo, precisamente, para promover la realización de las obras.

De otro modo, quedaría vacío de contenido el mandato legal en cuestión y la finalidad netamente garantista del precepto para el contribuyente, impidiendo que pudiera constituirse eficazmente la indicada asociación administrativa de contribuyentes, y que pudiera cumplir adecuadamente los fines de promoción y fiscalización de las obras o servicios que le son encomendados.

Ahora bien, en el expediente **Q/219/96** "expresamente" se ha denunciado por el interesado una nueva cuestión; en concreto, la relativa a la necesidad de que *la publicación de la aprobación definitiva sea anterior a la notificación de las cuotas*.

Pues bien, respecto a esta cuestión se le indicó lo siguiente:

Si bien es cierto que nada establece al respecto el art. 34 de la Ley de Haciendas locales, sí se desprende de los arts. 15 a 19, así como de la nueva redacción del art. 111 LRBRL (por el apartado segundo de la Disposición Adicional Primera de la LRHL), *que del cumplimiento del trámite de publicar la aprobación definitiva siquiera sea automática (art. 17.4) se hace depender la posibilidad de llevar a cabo el acuerdo*.

En efecto, establece el art. 17.4.º LRHL que los acuerdos definitivos, incluyendo los provisionales elevados automáticamente a tal categoría ... habrán de ser publicados en el Boletín Oficial de la

Provincia ... sin que entren en vigor hasta que se haya llevado a cabo dicha publicación.

Pues bien, en el presente caso lo cierto es que, con fecha 24 de agosto de 1995, el reclamante recibe notificación en la que se indica que "la ordenación definitiva de las mismas y la cuota que Ud. debe pagar en concepto de pago a cuenta es la siguiente..."

Es decir, en la fecha en que se exigió el pago a los distintos contribuyentes (agosto de 1995) existía acuerdo de imposición de la contribución especial, aprobado definitivamente pero no vigente, pues la publicación del acuerdo de aprobación definitiva no se produjo hasta el 2 de octubre, es decir, dos meses después.

En efecto, el acuerdo definitivo de imposición y ordenación no se publica en el BOP hasta el día 2 de octubre de 1995, *"advirtiendo que contra este acuerdo podrá interponerse por los interesados recurso de reposición ante el Ayuntamiento en el plazo de 1 mes a contar de la notificación individual a cada sujeto pasivo o desde la fecha de esta publicación de acuerdo con el art. 67 de la Ley 30/1992 de 26 de noviembre"*.

A la vista de lo expuesto puede afirmarse, sin género de dudas, que se trata de una publicación incorrecta ya que en la misma se indica un recurso improcedente. En efecto, la disposición derogatoria de la Ley 30/1992, de 26 noviembre LRJPAC, derogó los arts. 52, 53, 54 y 55 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa en los que se regulaba el recurso de reposición previo al contencioso-administrativo debiendo tenerse en cuenta que, procediendo el acto del pleno municipal y agotando el mismo la vía administrativa (art. 52.1.º y 2.º, ap. a) de la Ley de Bases del Régimen Local), el recurso contencioso-administrativo era el recurso procedente.

Por tanto, resulta de aplicación lo dispuesto en el art. 60.2.º en relación con el art. 58.3.º de la Ley 30/1992 LRJPAC de conformidad con el cual surtirá efecto a partir de la fecha en que el interesado realice actuaciones que supongan el conocimiento del contenido de la resolución o acto o interponga el recurso procedente.

Por otro lado, y pese a la dicción literal del art. 17.2 de la LRHL de conformidad con el cual *"finalizado el periodo de exposición pública, las Corporaciones Locales adoptarán los acuerdos definitivos que procedan resolviendo las reclamaciones que se hubieran presentado y aprobando la redacción definitiva de la ordenanza, su derogación o las modificaciones a que se refiera el acuerdo provisional"* se ha de indicar lo siguiente:

A juicio de esta Institución, en el caso de que la Corporación Local acuerde modificaciones en el texto de la Ordenanza fiscal o en el del acuerdo de imposición y ordenación aprobado inicialmente, debe comenzar de nuevo el cómputo del periodo de exposición al público.

En otro caso el actuar administrativo, creemos, podría calificarse como un fraude de ley quedando al arbitrio de la Corporación la modificación del texto aprobado inicialmente sin dejar a los vecinos tiempo para reaccionar.

Es más, aunque de conformidad con el art. 34.4 de la Ley de Haciendas Locales pudiera argumentarse que, en este caso, se puede formular recurso de reposición contra las cuotas -sobre la procedencia de las contribuciones especiales, el porcentaje del coste que deban satisfacer las personas especialmente beneficiadas o las cuotas asignadas- volvería a quedar vacío de contenido el mandato legal del art. 36.2 impidiendo la posibilidad de que, ante las nuevas previsiones, pudiera constituirse la asociación administrativa de contribuyentes.

Por todo ello, y en uso de las facultades conferidas por el art. 19 de la Ley 2/1994, de 9 de marzo, esta Institución valoró la conveniencia de formular el siguiente Recordatorio de Deberes Legales:

"Que por parte de ese Ayuntamiento se adopten las medidas que resulten pertinentes en aplicación de los preceptos transcritos. 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".

Hasta la fecha no hemos recibido respuesta sobre la aceptación o no del Recordatorio efectuado.

En la queja **Q/2529/96** el reclamante manifestaba su disconformidad con las contribuciones especiales notificadas por el Ayuntamiento de Fresno de la Vega (León), relativas a la obra de "ampliación del abastecimiento de agua y alcantarillados en el camino de las bodegas", al entender que la obra no reportaba ningún beneficio o aumento de valor para dicho inmueble de naturaleza rústica.

Recabada la información interesada y una vez analizada, se observa la procedencia de la contribución al concurrir el hecho imponible necesario (la obtención por el sujeto pasivo de un beneficio o aumento de valor de sus bienes como consecuencia de las obras públicas), y sin que la calificación urbanística de la finca resulte relevante para la imposición, dado que ello no es razón de exclusión de la aplicación de la exacción, y ello porque lo auténticamente relevante es el beneficio que en su caso reporten las obras efectuadas y no es, por tanto, requisito exigible el que se trate de una finca urbana, como sostenía el reclamante.

Sin embargo, lo que si se observó fue un exceso en el importe, al superar los límites legalmente establecidos. Por ello, se consideró oportuno formular Recordatorio de Deberes Legales al Excmo. Ayuntamiento de Fresno de la Vega, señalando que se debería proceder a la devolución del importe recaudado en exceso, al superar el límite del 90% del coste de la obra soportado por la corporación, infringiendo lo dispuesto en el art. 31 de la Ley de Haciendas Locales, y según el cual dos son los conceptos que deben tenerse en cuenta para determinar la base imponible de las contribuciones especiales: el coste real y el coste soportado, que pueden o no coincidir en un segundo momento; por ello, una vez finalizada la obra es el coste real el que debe considerarse a efectos de determinación de la base imponible de la contribución especial.

Y si una vez finalizada la obra es menor el coste real que el presupuestado, habrá que proceder a la correspondiente devolución y, si es mayor, habrá que proceder a una nueva liquidación.

En el presente caso, el error vino determinado porque el Ayuntamiento no tuvo en cuenta la subvención concedida por la Diputación Provincial de León para la obra por importe de 1.500.000 ptas. al no deducirla del coste total soportado.

La Corporación Local reconoció su error y aceptó nuestra Recomendación.

Impuesto sobre vehículos a motor

El Impuesto Municipal sobre Vehículos de Tracción Mecánica es un tributo de carácter real, naturaleza directa y estructura patrimonial, que somete a tributación la titularidad de ciertos elementos patrimoniales, los vehículos de tracción mecánica aptos para circular

por la vía pública. La aptitud del vehículo para circular por la vía pública se determina de forma objetiva, sobre la base de inscripción o matriculación en los registros públicos correspondientes; y los titulares de esos vehículos tienen el deber de notificar a la Jefaturas de Tráfico cualquier cambio operado en su titularidad, calificándose el incumplimiento de ese deber como infracción fiscal.

Las quejas recibidas en relación con este impuesto están en su mayoría motivadas por la normativa reguladora de las transferencias de vehículos. Entre los problemas planteados, hemos de destacar aquellas relacionadas con los efectos de la determinación del sujeto pasivo del Impuesto, ya que, como es sabido, no es suficiente que el vendedor notifique a Tráfico la transmisión para que la titularidad quede modificada en el registro de la Dirección General, sino que es necesario que el adquirente confirme la transferencia.

Lo que sucede, en la práctica, es que muchas veces no se cumple o no se aplica correctamente el art. 247 del Código de la Circulación, ya que el vendedor se limita, en la mayoría de los casos, a notificar la transferencia en la Jefatura de Tráfico, de acuerdo con lo dispuesto en el punto I.2 del referido precepto, pero no se aporta al tiempo algún documento que acredite el cumplimiento de lo preceptuado en el punto I.1 del mismo artículo.

Otra de las cuestiones planteadas por los ciudadanos se refieren a desacuerdos con notificaciones de liquidaciones del Impuesto, cuando creen que no deben pagarlos al haber dado de baja los vehículos. Ejemplo de ello, resaltamos los expedientes números **Q/820/97** y **Q/1695/97**. En el primer caso, se cuestionaba la procedencia de la liquidación girada ya que entendía que al haber dado de baja el vehículo en el mes de noviembre no debía ingresar importe alguno. En este supuesto la Institución procedió a informar al

reclamante de que el período impositivo del tributo cuestionado coincide con el año natural, de acuerdo con lo dispuesto en el art. 97 de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales. Además se tenía que tener presente que, acorde con el citado artículo el importe de la cuota del impuesto se prorratea por trimestres naturales en los casos de primera adquisición o baja del vehículo.

Como quiera que la baja se produjo en noviembre, esto es, en el cuarto trimestre natural, la liquidación era correcta.

En el expediente **Q/1695/97** la cuestión que sometía a consideración de la Institución traía su causa en el hecho de haber recibido notificación de apremio por la acumulación de débitos correspondientes al Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica de los años 1991, 1992 y 1993 de varios vehículos de su propiedad. En defensa de sus intereses esgrimía que había procedido a dar de baja a los mismos, previo abono del importe del impuesto correspondiente a los años 1994 y 1995.

Así las cosas, se le procedió a informar que había que tener en cuenta lo dispuesto en el art. 44.2 del Reglamento General de Recaudación, desarrollando el art. 62.4 de la Ley General Tributaria, en base al cual, el cobro de un débito de vencimiento posterior no presupone el pago de los anteriores ni extingue el derecho de la Hacienda Pública a percibir aquellos que estén en descubierto, sin perjuicio de los efectos de la prescripción.

En el expediente **Q/27/97** se hacía alusión al embargo practicado por el Ayuntamiento de León a una persona que había sido propietaria de un vehículo y que había vendido en 1990, por la deuda pendiente en concepto del Impuesto de Vehículos de Tracción Mecánica (ejercicios 1992 a 1996).

En el informe remitido desde esa Corporación en ningún momento se ponía en duda que el propietario del vehículo enajenara el mismo con fecha 28-12-90, como también se reconocía que el mismo cumplió con su obligación de notificar a la Jefatura Provincial de Tráfico dicha venta y la baja del vehículo.

Sin embargo la deuda tributaria se liquidaba por el Ayuntamiento de León frente al anterior titular del vehículo, hoy reclamante, basando su postura en que *"la venta del vehículo de matrícula XXXX y su comunicación a la Jefatura Provincial de Tráfico solamente puede justificar la posesión por otra persona, sin que el hecho, a efectos tributarios, tenga consecuencia, en cumplimiento de la literalidad del art. 95 de la Ley de Haciendas Locales"*.

Efectivamente, la legislación reguladora del Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica, arts. 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 art. 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 art. 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 art. 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 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 y I.2 del art. 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 art. por parte de un tercero-comprador.

Pero es que, además de lo anterior, ha de tenerse en cuenta lo establecido en el transcrito parrafo I.3 del art. 247 del Código de Circulación que, *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 art. 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.

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 art. 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 art. 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 art. 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 art. 31 del Texto

Constitucional, esta Institución acordó formular *recomendación* al Ayuntamiento de León con fecha 5 de mayo de 1997 para que fuera declarado nulo el acuerdo de la Comisión Municipal de Gobierno relativo a la desestimación de los recursos presentados por el interesado y se procediera 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, una vez que ha sido acreditada por él la transferencia del mismo a otra persona con fecha 28-12-90.

Con fecha 19 de mayo de 1997 el Ayuntamiento de León nos comunica la no aceptación de la recomendación realizada.

Según la comunicación, *"ponderados los fundamentos anteriores que se detallan en su recomendación, que se ponen en relación con los hechos objeto de la queja del contribuyente, se considera que la titularidad del vehículo, su inclusión en el Padrón del Impuesto, la fijación del sujeto pasivo y la posterior vía administrativa de apremio, se ha seguido el conjunto del procedimiento reglamentariamente frente al efectivo contribuyente, en cumplimiento y a partir de la literalidad del vigente art. 95 de la Ley 39/88, de Haciendas Locales, norma específica y concreta que regula la tributación municipal, a la cual inexcusablemente se debe sujetar la Administración Municipal en virtud de la seguridad jurídica y el cumplimiento del principio de legalidad, hasta tanto el legislador considere apropiado la derogación o modificación del conjunto de la ley o de algún precepto determinado"*.

Un supuesto diferente relativo al Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica es el examinado en el expediente **Q/1095/97**.

En él el firmante del escrito exponía que, con fecha 14 de enero de 1991, el vehículo de su propiedad había causado baja definitiva del

Impuesto de Vehículos de Tracción Mecánica por desguace; no obstante, el Ayuntamiento de Valladolid había procedido a efectuar el cobro por vía de apremio del mencionado impuesto correspondiente al ejercicio 1991.

Con fecha 10 de diciembre de 1996 se le comunica al interesado que por Decreto de Alcaldía se procede a la devolución del importe de los tres trimestres que restaban hasta la finalización del ejercicio 1991; sin embargo dicha resolución no contempla la devolución del recargo del 20% por utilización de la vía de apremio ni de los intereses, cantidades que, según su parecer, también debían ser devueltas.

La cuestión exigía diferenciar, en el marco normativo vigente, dos tipos de devoluciones por parte de la Hacienda Pública: 1) las que tienen su origen en un ingreso indebido por parte del sujeto pasivo en favor de aquélla y que derivan de una errónea interpretación o aplicación de la norma en relación con dicho ingreso; y 2) aquellas otras devoluciones a que se da lugar precisamente por aplicación de la normativa que regula la materia del Impuesto, y que, ni por su origen ni por su significado -la normal y regular aplicación de la norma- pueden ser consideradas un ingreso indebido.

En cuanto al primero de los supuestos enunciados, el régimen aplicable será el previsto en el art. 155 de la Ley General Tributaria, desarrollado en el Real Decreto 1163/1990, de 21 septiembre, por el que se regula el procedimiento para la realización de devoluciones de ingresos indebidos. Pues bien, conforme a la citada norma, y por aplicación de los arts. 2 y 7 del mencionado Real Decreto, en la devolución de las cantidades indebidamente ingresadas se incluyen, como taxativamente establece el art. 2 del Real Decreto, "el recargo,

las costas y los intereses satisfechos durante el procedimiento cuando el ingreso indebido se hubiese realizado por vía de apremio".

En relación al segundo supuesto de los enunciados, dentro de los cuales se encuadra el examinado en este expediente, la posible devolución a efectuar por la Hacienda Pública no constituye una devolución de ingresos indebidos, por la sencilla razón de que tales ingresos se efectuaron con absoluto respeto de la normativa vigente, constituida por los arts. 92 a 100 de la Ley 39/1988 de 28 de diciembre, Reguladora de las Haciendas Locales, además de las Ordenanzas Fiscales correspondientes que aprueben los Ayuntamientos a estos efectos.

Por otra parte, la idea expuesta de que la devolución de las cantidades en este caso no constituye un ingreso indebido aparece recogida en el párrafo segundo del Preámbulo del Real Decreto 1163/1990, de 21 septiembre, según el cual: "Ciertamente, el sistema fiscal español conoce hoy distintos tributos que originan devoluciones a favor de los sujetos pasivos, sin que las mismas respondan propiamente al concepto de devolución de ingresos indebidos. Incluso en las devoluciones pueden no coincidir las personas que efectuaron el ingreso y las que son titulares del derecho a la devolución. Sin embargo, este Real Decreto confía la regulación de estas otras devoluciones a las disposiciones propias de cada tributo".

El art. 93.1 de la LRHL considera hecho imponible la "titularidad de los vehículos", y el art. 97 de la LRHL establece que el periodo impositivo coincide con el año natural y el impuesto se devenga el primer día del periodo impositivo. El importe de la cuota del impuesto se prorrateará por trimestres naturales en los casos de primera adquisición o baja del vehículo.

El día 1-1-1991 el reclamante era titular del vehículo, puesto que la baja del mismo fue comunicada a la Jefatura Provincial de Tráfico el día 14-1-1991. Todo ello nos lleva a la conclusión de que a la fecha de devengo del impuesto estaba obligado al pago del mismo, tratándose de un ingreso debido, y por ello, al no producirse dicho pago en periodo voluntario, la Administración acudió a la vía de apremio.

Con posterioridad el Ayuntamiento de Valladolid procedió a devolver de oficio el exceso de tres trimestres de 1991, pero, de acuerdo con todo lo expuesto hasta aquí, no está obligado a la devolución de los recargos e intereses de demora, puesto que la devolución no se efectúa por el procedimiento regulado en el Real Decreto 1163/1990, de 21 septiembre, al no tratarse de un ingreso indebido.

Por tanto la actuación del Ayuntamiento de Valladolid había sido correcta, con lo que se procedió al archivo del expediente.

Impuestos sobre actividades económicas

La Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales, introdujo importantes novedades en el sistema impositivo municipal.

Una de las más significativas fue la implantación del Impuesto sobre Actividades Económicas (en adelante IAE) que determinó la supresión de las Licencias Fiscales de Actividades Comerciales e Industriales y de Profesionales y Artistas, así como el Impuesto Municipal sobre Radicación.

Se trata de un impuesto directo, de carácter real, cuyo hecho imponible está constituido por el mero ejercicio en territorio nacional de actividades empresariales, profesionales o artísticas.

Las reclamaciones recibidas en esta Institución, se centra fundamentalmente en la cuantía de las cuotas acordadas por los Ayuntamientos.

En este sentido debe señalarse que la cuota tributaria es la resultante de aplicar las tarifas del impuesto, de acuerdo con los preceptos contenidos en la Ley de Haciendas Locales y las disposiciones que lo completen y desarrollen, y, en su caso, el coeficiente y el índice acordado por cada Ayuntamiento.

En el expediente **Q/2099/96**, el firmante de la queja mostraba su disconformidad ante el hecho de que, estando dado de alta en el IAE, aunque sin realizar actividad alguna, en su profesión de Graduado Social, debiera estar obligado a pagar la misma cuota del IAE que los demás compañeros. Añadía, asimismo, que le parecía excesivo el recargo provincial que se veía obligado a pagar.

Analizada toda la documentación e información facilitada al respecto, se informó al ciudadano que los hechos denunciados no suponían una actuación irregular imputable a la Corporación cuestionada y ello en base a las siguientes argumentaciones.

El elemento esencial de la formulación legal del hecho imponible del IAE (art. 79 LRHL) se concreta en la expresión "mero ejercicio de actividades". A través de esta expresión, el IAE somete a gravamen cualquier actividad económica, esto es, empresarial, profesional o artística, cualesquiera que sean las circunstancias que concurren en ese ejercicio. Así, y en principio:

a) El hecho imponible del IAE se realiza con independencia de que el ejercicio de la actividad económica se ejerza o no con habitualidad.

b) El hecho imponible del IAE se realiza con independencia de que en el ejercicio de la actividad económica se tenga o no ánimo de lucro.

c) El hecho imponible del IAE se realiza con independencia de que en el ejercicio de la actividad económica se obtenga o no beneficio en el sentido contable del término.

d) El hecho imponible del IAE se realiza con independencia de que la actividad económica se ejerza o no en local determinado.

En relación con lo hasta aquí expuesto y del examen de la documentación obrante en el expediente, se ha de tener en cuenta, además, que el art. 91 LRHL contiene una presunción implícita de subsistencia del hecho imponible del IAE en el sentido de que en tanto el sujeto pasivo no comunique las variaciones de orden físico, económico o jurídico que se produzcan en el ejercicio de las actividades gravadas y que tengan trascendencia a efectos de tributación, obligación que debe formalizarse en los plazos y términos a que alude el Real Decreto 1172/1991, se presume que las condiciones que determinaron en su momento la inclusión o alta en la Matrícula del Impuesto subsisten. Dicha presunción, de carácter *iuris tantum*, puede ser destruida mediante prueba en contrario, pues, al margen del incumplimiento de aquellas obligaciones formales en que haya podido incurrir el sujeto pasivo, éste puede acreditar la desaparición o conclusión del hecho imponible del Impuesto o la modificación de sus condiciones, con la consiguiente enervación o rectificación, en su caso, de la liquidación que se hubiere girado.

Por tanto, de no acreditar la baja en la actividad, con ello estaba haciendo referencia a la presunción implícita de subsistencia del hecho imponible del IAE contenida en el mentado art. 91 de la Ley

En otro orden de consideraciones, y por lo que respecta al Recargo Provincial con el que no estaba conforme, se le comunicó que el art. 124 LRHL autoriza a las Diputaciones Provinciales a establecer un recargo sobre el Impuesto sobre Actividades Económicas, que consiste en un porcentaje único que recae sobre las cuotas mínimas y su tipo no puede ser superior al 40 por 100.

Ciertamente la Ley 39/1988, en su art. 124.1 no establece una graduación del porcentaje en atención a criterios que puedan orientar sobre su adecuación a aquellas condiciones en relación con la concreta provincia a que afecte; sin embargo, la actuación de la Corporación es conforme con lo establecido en dicho precepto al fijar discrecionalmente el porcentaje sin exceder del máximo permitido.

En definitiva, esta Institución entendió que el Ayuntamiento de León había actuado conforme a derecho en lo relativo a la reclamación de la deuda que el reclamante tenía contraída con esa Administración.

En el expediente **Q/1107/97**, el reclamante cuestionaba la procedencia de la resolución denegatoria a su solicitud de quedar exenta del pago del Impuesto sobre Actividades Económicas, por entender que sólo había estado de alta unos días, por lo que entendía que no debía de pagar cantidad alguna.

A la vista de la documentación aportada se consideró conveniente dar traslado al reclamante de las siguientes consideraciones.

El Real Decreto 243/1995, de 17 de febrero, por el que se dictan normas para la gestión del Impuesto sobre Actividades Económicas, dispone expresamente en su art. 5.3 que, *las declaraciones de alta deberán presentarse en el plazo de los 10 días hábiles inmediatamente anteriores al inicio de la actividad, mediante el modelo que se apruebe por el Ministerio de Economía y Hacienda.*

Por su parte el art. 7 contempla que *las declaraciones de baja deberán presentarse en el plazo de 1 mes a contar desde la fecha en la que se produjo el cese.*

En todo caso es preceptivo lo establecido en el art. 90 de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, a saber:

"1. El período impositivo coincide con el año natural, excepto cuando se trate de declaraciones de alta, en cuyo caso abarcará desde la fecha de comienzo de la actividad hasta el final del año natural.

2. El impuesto se devenga el primer día del período impositivo y las cuotas serán irreducibles, salvo cuando, en los casos de declaración de alta, el día de comienzo de la actividad no coincida con el año natural, en cuyo supuesto las cuotas se calcularán proporcionalmente al número de trimestres naturales que restan para finalizar el año, incluido el del comienzo del ejercicio de la actividad

Asimismo y en el caso de baja por cese en el ejercicio de la actividad, las cuotas serán prorrateables por trimestres naturales, excluido aquel en el que se produzca dicho cese. A tal fin los sujetos pasivos podrán solicitar la devolución de la parte de la cuota correspondiente a los trimestres naturales en los que no se hubiese ejercido la actividad."

En el expediente **Q/546/97** se hace alusión al de apremio por impago en vía voluntaria de la Licencia Fiscal Profesional de los ejercicios 1990 y 1991.

Respecto a la afirmación del reclamante relativa a que "La licencia fiscal correspondiente al ejercicio anterior 1989 fue pagada a través de domiciliación bancaria. El Ayuntamiento, pues, era conocedor del banco pero en años sucesivos no utilizó esta fórmula" se indicó al mismo lo siguiente:

De conformidad con el art. 90 del Reglamento General de Recaudación (regula la domiciliación en entidades de depósito) los deudores podrán domiciliar el pago de las deudas en cuentas abiertas en Entidades de depósito con oficina en la demarcación correspondiente y, para ello, dirigirán comunicación al órgano correspondiente al menos dos meses antes del comienzo del período recaudatorio. En otro caso, surtirán efecto a partir del período siguiente.

Efectuada la referida comunicación, y de conformidad con el apartado tercero del referido precepto legal, las domiciliaciones tendrán validez por tiempo indefinido en tanto no sean anuladas por el interesado, rechazadas por la entidad de depósito o la Administración disponga expresamente su invalidez por razones justificadas.

Pues bien, resulta preciso, en consecuencia, la iniciativa del particular que, voluntariamente, encargue el pago de los recibos a una Entidad de depósito con oficinas abiertas en la demarcación a la que corresponda el ingreso, siendo preciso que, por lo menos, dos meses antes del comienzo del período recaudatorio el interesado ponga en conocimiento del órgano que, de conformidad con el art. 86, deberá recibir el ingreso que se ha domiciliado el pago en la entidad de que se trate.

Con ello queremos decir, y sin perjuicio de cualquier otra documentación no existente actualmente en las oficinas de esta Institución y de la que, en su caso, pudieren extraerse conclusiones diferentes, que no resulta de la documentación relativa al referido expediente que la comunicación que exige el art. 90 del RGR haya tenido efectivamente lugar (simplemente que se ha pagado la licencia fiscal 1989 a través de una entidad bancaria con cargo a una cuenta del reclamante).

Por otro lado, de conformidad con la Orden de 15-10-1992 por la que se regulan las Normas de actuación de las Entidades de depósito que prestan el servicio de caja en las Delegaciones y Administraciones de la Agencia Estatal de Administración Tributaria y, concretamente, con su art. Segundo. 4.2:

"En todo caso, la domiciliación bancaria deberá ajustarse a los siguientes requisitos:

a) Que el obligado al pago sea titular de la cuenta en que domicilie el pago.

b) Que el obligado al pago comunique expresamente su orden de domiciliación tanto a los órganos de la Administración como a la Entidad de depósito correspondiente".

Máxime cuando, de conformidad con el art. 114 de la Ley General Tributaria, la carga de la prueba en contra recae sobre el reclamante.

Procedimiento económico administrativo

Al igual que en el ejercicio anterior, el mayor número de quejas tramitadas en ese epígrafe han tenido por objeto los expedientes de comprobación de valor efectuados por la Consejería de Economía y Hacienda. Este es el caso de las quejas registradas con los números: **Q/173/97, Q/300/97, Q/1435/97, Q/1899/97, Q/1900/97, Q/2304/97, Q/2306/97**, entre otras

Es cierto que la valoración de los bienes inmuebles no es un problema exclusivo de nuestra Comunidad Autónoma. La problemática que suscita actualmente la actividad de comprobación de valor de los bienes inmuebles transmitidos viene determinada, esencialmente, por la dificultad que encierra la determinación del valor real, dada la indefinición y ambigüedad del mismo, y por la carga complementaria que se genera en caso de incurrir en los requisitos determinados para la aplicación de la Disposición Adicional 4ª de la Ley de Tasas y Precios Públicos, hoy incorporada al Texto Refundido del Impuesto de Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados.

En este sentido se señala que el legislador ha expresado claramente que constituye la base imponible de este impuesto "el valor real del bien transmitido o del derecho que se constituya o ceda", más no ha definido el concepto de valor real, ni los criterios o reglas que deben de observarse para su fijación, dejando, de este modo, a la Administración y a los contribuyentes la difícil responsabilidad de cuantificar un valor que, por su propia naturaleza, es indeterminado.

Resulta absolutamente necesario, en aras de garantizar la seguridad jurídica del contribuyente, que la Administración Autonómica adopte un sistema de valoración unitario para todo su territorio que contenga unos criterios objetivos de valoración para poner fin a la actual disparidad valorativa en función de la subjetividad del técnico de la Administración.

Insistimos en la necesaria adopción de un sistema objetivo de valoración que permita conocer previamente a los contribuyentes el importe del valor real. Así como la necesidad de que las valoraciones efectuadas por los técnicos competentes deban ser suficientemente razonadas y fundadas, toda vez que esa motivación permitirá conocer con certeza y exactitud el criterio técnico aplicado.

Esta exigencia de motivación viene determinada por el art. 121.2 de la Ley General Tributaria donde se establece que "el aumento de la base tributaria sobre la resultante de las declaraciones deberá notificarse al sujeto pasivo, con expresión concreta de los hechos y elementos adicionales que la motiven. De este modo, la ausencia de suficiente motivación constituye una vulneración del citado precepto y produce una efectiva indefensión, conculcando, así, el art. 24 de la Constitución Española, puesto que el desconocimiento de los criterios de valoración impide que el sujeto pasivo tenga elementos de juicio para aceptar fundadamente la valoración o para impugnarla o defenderse.

Por otra parte hemos de dejar señalado que las quejas recibidas durante 1997 relacionadas con la actuación de los Tribunales económico-administrativos están motivadas, en su gran mayoría, por la inobservancia del plazo de un año establecido para la resolución de estas reclamaciones.

Esta Institución en las comunicaciones dirigidas a los propios tribunales, en el marco de la tramitación de las quejas registradas con los números **Q/81/97, Q/685/97, Q/961/97, y Q/1485/97**, se les ha recordado el deber de resolver en el plazo máximo de un año las reclamaciones presentadas, dado que se ha observado que se ha tardado en ocasiones dos, tres e incluso más en dictar las resoluciones pertinentes.

El contenido del expediente **Q/1900/97** denunciaba la falta de repuesta, no obstante haber transcurrido todos los plazos de que la Administración dispone para resolver las peticiones y recursos que le hayan sido formulados. Así, se constataba que el ciudadano había interpuesto, en marzo de 1995, un Recurso de Reposición sin que, en el mes de noviembre de 1997, se hubiera resuelto expresamente. Una vez admitida la queja se iniciaron las gestiones de investigación, interesando un informe con el fin de recabar cuantos antecedentes existiesen al efecto, y conocer el estado de la cuestión

En la respuesta, la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León nos participaba que habían procedido a resolver el Recurso de Reposición, notificando el mismo al interesado

Sin embargo, esta Institución observó que la referida Resolución no reunía los requisitos legales establecidos en el art. 58 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, ya que nada se indica sobre la firmeza del acto administrativo, si era o no definitivo en vía administrativa, qué recursos procedían, ante qué órganos y en qué plazo debían interponerse.

Por ello, se efectuó un Recordatorio Formal, al Servicio de Hacienda de la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León, en Burgos, en aras a que, en lo sucesivo, se diera un efectivo cumplimiento al deber -que se impone a toda Administración- de dictar resolución expresa sobre cuantas solicitudes se formulen por los interesados, de conformidad con lo prescrito en el art. 42 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Común.

Del mismo modo, se procedió a recordar a la Administración, hoy cuestionada, la necesidad de que toda Resolución contenga los requisitos especificados en el art. 58 de la Ley 30/1992.

Procedimiento recaudatorio

La aplicación del Reglamento General de Recaudación, aprobado por Real Decreto 1684/1990, de 20 de diciembre, en lo que hace referencia al embargo de "cuentas abiertas en entidades de crédito", ha originado la presentación de algunas quejas ante esta Institución. Los expedientes **Q/1186/96**, **Q/149/97** y **Q/1129/97** son ejemplo de ello.

La mayoría de las quejas presentadas afectan al procedimiento de embargo regulado en los arts. 120 y siguientes del citado Reglamento, que desarrolla lo previsto en la Ley 230/1963, de 28 de diciembre, General Tributaria, que sitúa en los art. 112 y 131.1, respectivamente, en primer lugar, el orden de embargo, junto a la referencia al dinero efectivo, los saldos en cuentas abiertas en entidades de depósitos, embargo este último en el que se centran los problemas planteados.

A este respecto, resulta obligado destacar que el procedimiento de embargo previsto en el citado reglamento respeta los derechos del deudor, exigiendo notificación, tanto de la providencia de apremio, como de la diligencia en la que el embargo se concreta.

No obstante, en ocasiones, se producen trabas indirectas de sueldos, salarios, pensiones o cantidades equivalentes a través del embargo del dinero depositado en las cuentas corrientes en entidades bancarias que los arts. 1.449 y 1.451 de la Ley de Enjuiciamiento Civil

declaran expresamente inembargables, en el caso de que no exceda de la cuantía señalada para el salario mínimo interprofesional.

ÁREA K

ÁREA K

ACTUACIONES DIVERSAS

Expedientes Área	255
Expedientes remitidos a otros Defensores	50
Expedientes admitidos	50
Expedientes rechazados	152

Se incluyen dentro del Área K todas aquellas quejas que no tienen un acomodo claro en cualquiera de las áreas anteriores, las que se solucionan a través de una mediación o gestión rápida por parte de la Institución, y fundamentalmente los expedientes que tienen como objeto de queja un contencioso derivado de una relación jurídico-privada.

En relación a estas últimas, hay que señalar que con arreglo a la Ley 2/1994, de 9 de marzo, reguladora del Procurador del Común, están excluidas de la supervisión de la Institución y procede, en consecuencia, su rechazo, sin perjuicio de informar a los presentadores de las quejas sobre la causa de rechazo y los derechos que les asisten en relación con el problema planteado y la forma en la que han de proceder para el ejercicio de los mismos.

Muchos han sido los problemas planteados. Problemas que denotan situaciones de difícil convivencia entre vecinos, reclamaciones por daños sufridos en bienes, controversias derivadas de herencias, etc. No obstante, el examen de estos expedientes no carece de interés ya

que de los mismos podría inferirse la conveniencia de sugerir la modificación de la normativa aplicable a la materia determinada.

En el expediente **Q/2450/96** un ciudadano denunciaba el escaso cumplimiento de la normativa turística de los establecimientos de hostelería de la Comunidad Autónoma de Castilla y León -restaurantes, bares y cafeterías- en cuanto a la preceptiva declaración y publicidad de la carta de platos, bebidas y carteles de precios en los mismos.

La definición de las infracciones administrativas en materia de turismo, así como la regulación de la forma de actuación inspectora en dicha materia, vienen contempladas en la Ley 2/1987, de 6 de marzo, sobre Inspección y Régimen Sancionador en materia de Turismo de la Comunidad de Castilla y León, en la cual se recoge, dentro del catálogo de las infracciones leves, la de "no dar a los precios la obligada publicidad" (art. 7, apartado 3º).

Por su parte la Orden de 20 de diciembre de 1994, de la Consejería de Cultura y Turismo, por la que se dictan las normas sobre declaración y publicidad de precios y facturación en los alojamientos turísticos y establecimientos de hostelería, en su art. 13 establece: "Todos los establecimientos están obligados a dar amplia publicidad a los precios de sus servicios y prestaciones".

Asimismo, el art. 15 de dicha Orden dispone: "1.- Los restaurantes darán publicidad, tanto en el interior como en el exterior del establecimiento, a sus cartas de platos y bebidas, que serán además conjuntamente ofrecidas al cliente en el momento en el que éste solicite los servicios. Igual darán a los precios de los menús que ofrezcan a la clientela.

El ejemplar debidamente sellado de la declaración de precios que obra en poder de la empresa se pondrá a disposición de cualquier cliente que lo solicite.

2.- La lista de precios de los servicios prestados por cafeterías, bares y similares habrán de estar siempre a disposición de cualquier cliente, y deberá ser fijada en lugar bien visible del establecimiento".

Con el fin de conocer el grado de cumplimiento de esta normativa se solicitó un primer informe de la Consejería de Industria, Comercio y Turismo, en el que se indicaran los siguientes extremos:

- Actas levantadas por la Inspección de Turismo en esta materia y resultado de las mismas.

- Denuncias de particulares o comunicaciones de autoridades u órganos administrativos que pongan en conocimiento las presuntas infracciones de estas características.

- Sanciones impuestas, en su caso, y si se han hecho efectivas en su totalidad.

Recibido el informe con fecha 8 de noviembre de 1996, sin embargo fue necesario solicitar que se completaran algunos aspectos, cuya recepción tuvo lugar el 3 de febrero de 1997.

Del examen de la documentación remitida pudieron extraerse los siguientes datos:

1º.- El número total de restaurantes y cafeterías existentes en la Comunidad Autónoma, según censo actualizado a fecha 2 de diciembre de 1996, es de 2.918 restaurantes y 758 cafeterías. El número de bares no se precisa por no disponer del mismo, al corresponder a los

Ayuntamientos respectivos la autorización de este tipo de establecimientos, pero presumiblemente es superior al de los anteriores.

2º.- El número de actas levantadas a lo largo de los años 1995 y 1996 en restaurantes, bares y cafeterías asciende a un total de:

Año 1995, 1508 actas.

Año 1996, hasta el 30 de septiembre, 503.

3º.- El número de actas de inspección levantadas en base al artículo 7.3 de la Ley 2/1987 ha sido el siguiente:

- Actas de inspección levantadas durante el año 1995: 397.

111 Actas en restaurantes.

197 Actas en bares.

89 Actas en cafeterías.

- Actas de inspección levantadas durante 1996: 237.

69 Actas en restaurantes.

112 Actas en bares.

56 Actas en cafeterías.

De la información remitida merecía destacarse el hecho de que en las provincias de Ávila y Palencia a lo largo del año 1995 no se había procedido a levantar ningún acta de inspección por infracción de la normativa sobre publicidad de precios, hecho que continuaba a lo largo de 1996 con relación a la provincia de Palencia.

Por otro lado, del análisis comparativo de los datos relativos al número de restaurantes, bares y cafeterías existentes en la Comunidad Autónoma y el número de actas de inspección levantadas, podía deducirse una cifra considerable de establecimientos que no habían sido objeto de inspección.

Entendíamos que en esta cuestión resultaba fundamental la protección de los intereses de los consumidores y usuarios que podrían verse afectados si no existe una eficaz labor de la Administración tendente a garantizar el respeto de la reglamentación disciplinadora de la transparencia de precios, ya que la misma asegura la información veraz y completa de lo ofertado al público.

De lo anterior se concluyó la conveniencia de incrementar las actuaciones de inspección, y sanción en su caso, tendentes a controlar y garantizar el cumplimiento de las normas relativas a la publicidad de los precios en establecimientos de hostelería como restaurantes, bares y cafeterías.

En virtud de lo expuesto, con fecha 20 de febrero se formuló Sugerencia a la Consejería de Industria Comercio y Turismo para que se incrementara la actividad inspectora en materia de turismo, a fin de reducir la inobservancia de la normativa relativa a la publicidad de precios en restaurantes, bares y cafeterías y se diera traslado a los Jefes de los Servicios Territoriales de Industria, Comercio y Turismo, ya que los mismos son competentes para la instrucción de estos expedientes sancionadores.

La sugerencia fue aceptada por la Consjería de Industria Comercio y Turismo con fecha 19 de agosto de 1997 en los siguientes términos:

"Con fecha 11 de marzo de 1997, el Director General de Turismo se dirige a los Jefes de los Servicios Territoriales de Industria, Comercio y Turismo de las nueve provincias trasladando las consideraciones y sugerencias formuladas por esa Institución para que sean tenidas en cuenta por los Inspectores de Turismo en las visitas que se realicen a los establecimientos turísticos de la Comunidad Autónoma, con el objeto de reducir la inobservancia de la normativa relativa a la publicidad de precios en restaurantes, bares y cafeterías.

A la vista de la actuación inspectora durante el periodo comprendido entre el 1 de enero y 30 de abril de 1997, se constata que, en las visitas realizadas a los establecimientos turísticos, su actividad se ha centrado en comprobar el grado de cumplimiento de la normativa sobre declaración, publicidad de precios y facturación, informando a los titulares de los establecimientos de la obligatoriedad de dar publicidad a los precios de sus servicios y prestaciones, así como que la lista de precios deberá ser fijada en un lugar visible del establecimiento."

El expediente **Q/2603/96** hacía referencia al desconocimiento por el denunciante, una asociación de consumidores, de la tramitación seguida en virtud de la denuncia que había formulado sobre la carencia de tarjeta de transporte de algunos titulares de ambulancia dedicados a prestar servicios en espectáculos taurinos en la provincia de Valladolid.

De los datos obrantes en el expediente y del informe remitido a esta Institución por la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Valladolid se deducían los siguientes hechos:

- La Dirección General de Transportes y Carreteras había dado traslado al Servicio Territorial de Fomento de Valladolid de la denuncia efectuada por la asociación.

- Recibida dicha denuncia en este Servicio, se había dado traslado de la misma al Subsector de Tráfico de la Guardia Civil, sin que por parte de los Agentes dependientes del mismo se pudiese constatar la veracidad de los hechos denunciados.

- Según se indicaba en la respuesta remitida a esta Institución, *"estos extremos fueron comunicados por escrito a la Dirección General ya que dicho Centro Directivo fue el que nos había dado traslado de la denuncia."*

A la vista de la información recabada pudo concluirse que el archivo de la denuncia no fue comunicado al presentador de la misma, la asociación de consumidores, por lo cual se consideró conveniente hacer las siguientes puntualizaciones.

La tramitación del expediente sancionador que ahora se examina debió adecuarse a las normas previstas en el Reglamento del Procedimiento Sancionador de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, aprobado por Decreto 189/1994, de 25 de agosto.

El art. 6.4 del Reglamento citado establece que la comunicación de un órgano que tenga atribuidas facultades de inspección, la petición razonada de iniciación de un procedimiento sancionador o la presentación de una denuncia no vinculan al órgano competente para iniciar el procedimiento sancionador, si bien deberá este comunicar a los autores de aquéllas los motivos por los que, en su caso, no procede la iniciación del procedimiento.

En consecuencia, conforme establece el artículo transcrito, debieron comunicarse al denunciante los motivos por los que no procedía la iniciación del procedimiento sancionador.

Esta Institución formuló a la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Valladolid Recordatorio del Deber Legal establecido en el art. 6.4 del Reglamento del Procedimiento Sancionador de la Comunidad Autónoma de Castilla y León y Recomendación de que en el futuro se procediera a efectuar la oportuna comunicación a los autores de las denuncias.

Con fecha 5 de septiembre de 1997 la Delegación Territorial comunicó a esta Institución la aceptación del recordatorio efectuado, del cual además, *"se dio traslado a todos los Servicios Territoriales de esta Delegación Territorial para que se den las instrucciones precisas para su cumplimiento."*

La reclamación **Q/1331/97** aludía a las posibles deficiencias en las condiciones de seguridad del edificio en el que se encuentra ubicado el Conservatorio Profesional de Música de Salamanca, en lo que se refiere al cumplimiento de la normativa sobre precauciones y medidas contra incendios.

Una vez admitida a trámite la queja se solicitó informe al Ayuntamiento de Salamanca con fecha 18 de agosto de 1997, el cual fue remitido el 21 de octubre del mismo año.

A dicho informe se acompañaba el redactado por el Arquitecto Técnico de Prevención de Incendios y de Salvamento fechado el día 3 de julio de 1989, en el que se recogían, en los términos que literalmente

se citan, una serie de *"correcciones de protección contra incendios a realizar en el proyecto del edificio que se pretendía"*.

Aunque no consta expresamente la fecha de realización de las obras en el edificio, de la documentación remitida se deducía la aplicabilidad de la Norma Básica de la Edificación NBE-CPI-82 (Real Decreto 1587/1982, de 25 de junio) que modifica la Norma Básica de la Edificación NBE-CPI-81, sobre condiciones de protección contra incendios en los edificios (aprobada por Real Decreto 2059/1981, de 10 de abril) y que resulta de aplicación a todos los edificios de nueva planta y a aquellas obras de reforma que se lleven a cabo en edificios existentes a la entrada en vigor de la presente NBE y que impliquen cambio de uso así como a las que, sin suponer cambio de uso, impliquen modificaciones sustanciales.

Todo ello, sin perjuicio de la aplicación de las normas de protección contra incendios contenidas en el RD 2816/1982, de 27 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento General de Policía y Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas, ya que el Conservatorio Profesional de Música, además de ser un edificio de uso docente, está dotado de un auditorio, con uso de espectáculos y salas de reunión.

Llegados a este punto (y teniendo en cuenta que de la información remitida no podía deducirse la existencia o no de las licencias oportunas, si las mismas se habían solicitado e, incluso, si su inexistencia había sido tolerada por la Corporación), esta Institución consideró necesaria la adopción de las medidas -en ningún caso indiscriminadas, ya que podrían desembocar en un rigor excesivo- que resultaran procedentes para el restablecimiento del orden jurídico presuntamente vulnerado; especialmente las que garantizaran el derecho de los ciudadanos a su seguridad personal y colectiva.

Por otro lado, había que tener en cuenta que el otorgamiento o denegación de las licencias ha de ir ligado a sus correspondientes supervisiones técnicas por los órganos administrativos en cada caso competentes, toda vez que en su obligatoria intervención pone la ley una de las garantías más fiables en cuanto a la legalidad de lo pretendido, a la detección de los focos de riesgo generados por la obra o actividad a emprender y a la eficacia esperada de las medidas correctoras a aplicar para su eliminación.

En consecuencia, esta Institución, consideró oportuno formular las siguientes Recomendaciones al Ayuntamiento de Salamanca:

"- Que por parte del Ayuntamiento de Salamanca se proceda a requerir al titular del edificio para que solicite las oportunas licencias, si es que las mismas no se hubieran obtenido.

- Que, en ejercicio de las competencias atribuidas al Ayuntamiento en el art. 25.2 c) de la ley 7/1985, de 2 de abril (Protección civil, prevención y extinción de incendios), se procedan a adoptar las medidas que, previa valoración por parte de los servicios técnicos, se estimen pertinentes, máxime teniendo en cuenta el número de personas que lo frecuentan y la actividad desarrollada en el edificio en cuestión."

En el momento de redactar el presente informe anual el Ayuntamiento de Salamanca no había comunicado su postura frente a las recomendaciones que se le habían formulado.

Otro expediente que hacía referencia a deficiencias en las condiciones de seguridad de un edificio fue el tramitado con el número **Q/1391/97**, relativo a un centro municipal de la Tercera Edad de Salamanca. Según los términos en que había sido redactada la queja *"incumple los requisitos exigidos legalmente para realizar en él obras*

de teatro, mítines de campaña electoral, celebración de misa, reuniones de personal de la casa..."

Según el informe remitido a esta Institución por el Ayuntamiento de Salamanca, en el centro en cuestión se habían realizado obras de adecentamiento y ampliación, que habían culminado con la inauguración de un salón social y otro para estancia de fumadores.

El pasado 8 de julio, un Técnico de la Gerencia Territorial de Servicios Sociales de Salamanca había realizado una visita de inspección, tras lo cual había remitido un informe sobre la necesidad de justificar el cumplimiento de la normativa NBI-CPI-91 o NBE-CPI-96; así como otros puntos referidos a la MIE-BT-025, disponibilidad de pasamanos en pasillos y zonas de tránsito, disponibilidad de salas de estar y actividades ocupacionales, revisión y colocación de nuevos extintores, etc.

Con referencia a este informe y dado que se estaban realizando obras de acondicionamiento y remodelación del patio exterior del centro, se subsanaron algunas deficiencias, tales como:

- Repaso y adecuación de la instalación eléctrica con colocación de nuevas emergencias.
- Revisión de extintores y ampliación del número de ellos.
- Disponibilidad de sala de estar y actividades ocupacionales, cumplimentadas con las obras de ampliación.
- Colocación de pasamanos en escaleras.

Además de estas obras ya realizadas, quedaban pendientes de ejecutar otras para dar cumplimiento a la Norma NBE-CPI-91 por lo

que se refiere al salón de actos situado en la planta sótano, y atendiendo al escrito enviado por esta Institución; se procedería a la remodelación de dicho salón y se reduciría su capacidad de ocupación máxima hasta 75 personas (una por cada 2 m² de superficie de salón).

Se procedió al archivo del expediente por entender que el problema planteado en el expediente se encontraba en vías de solución.

El firmante del escrito registrado con la referencia **Q/1383/97** manifestaba su disconformidad con la sanción impuesta por la Autoridad Administrativa encargada de la Biblioteca Pública de Palencia, consistente en la privación durante un año de los derechos que le correspondían en su calidad de socio para utilizar el servicio de préstamo de la Biblioteca Pública mencionada. El reclamante basaba su postura en la "inexistencia de norma alguna o reglamento que justifique la sanción".

Sin embargo los hechos denunciados no eran constitutivos de irregularidad alguna. La Administración había sancionado adecuadamente la infracción de un precepto de régimen interior que obliga a los usuarios a la devolución de los libros en un espacio de tiempo determinado, de modo que la tenencia de los mismos por un periodo superior a un año da lugar a la sanción impuesta.

El reclamante fue informado de que nos hallábamos ante una relación especial de sujeción en la que no pueden aplicarse del modo rígido habitual los principios constitucionales de tipicidad de las infracciones y sanciones.

El problema planteado llevó a esta Institución a un análisis detallado sobre la aplicación de los principios de tipicidad en el seno de

las relaciones especiales de sujeción. Se trata, desde luego, de una cuestión ampliamente controvertida y en la que debe tenerse en cuenta la variedad de situaciones jurídicas que se encuadran dentro de la denominación de relación especial de sujeción.

En términos generales existe dicha relación cuando no se contraponen una situación abstracta y genérica de poder y otra igualmente general de deber de someterse a ese poder ejercido por el titular del mismo que constituye el otro sujeto de la relación. En contraposición a la alteridad que acaba de describirse, que es en definitiva la propia de una relación general de sujeción que se da entre los Poderes Públicos y el común de los ciudadanos, en las relaciones especiales de sujeción existe un acto, expresión de la voluntad del particular, en virtud del cual se somete a una reglamentación específica, en la cual se establecen unos poderes o más bien unas potestades concretas cuyo ejercicio debe soportar aquel sujeto.

Puede tratarse de la adquisición de un *status*, como sucede en los supuestos citados de forma clásica por la doctrina científica a propósito de la adquisición de las condiciones de funcionario, de escolar sometido a la disciplina de un centro académico, o de recluso en un centro penitenciario. A estos supuestos clásicos debe añadirse el de colegiación en una organización profesional, dándose entonces un acto de admisión en el colectivo profesional correspondiente, acto de la autoridad colegial en virtud del cual se atribuye el *status* al particular quedando éste obligado al cumplimiento de la normativa aplicable al colectivo.

Pero desde luego no son los casos citados los únicos en que se produce una relación especial de sujeción. Junto a ellos hay que tener en cuenta otros supuestos en los cuales la relación da lugar a una intermediación mayor entre quien ejerce las potestades y quien se

encuentra sujeto a ellas de modo especial o específico. Sin duda podrían incluirse en este otro tipo de relaciones especiales de sujeción los casos de inclusión en grupos de número reducido a los que se aplica una normativa específica.

Incluso existen otros supuestos en los que la inmediación es aún mayor cuando la relación especial de sujeción supone la convivencia inmediata bajo una autoridad determinada en un centro específico. En tales casos la disciplina interna del centro es el bien jurídico cuya protección debe asegurarse ante todo, pues de él depende la convivencia de las diferentes personas.

A juicio de esta Institución debe considerarse fuera de duda que el supuesto planteado en esta reclamación responde a las características del último tipo de relación especial de sujeción antes descrito, pues estamos ante un acto cuyo fin es ejercer una medida disciplinaria para asegurar el correcto funcionamiento del servicio de préstamo a domicilio de la Biblioteca Pública. Es a la vista de esta situación como hay que pronunciarse sobre si se aplican a la normativa reguladora los principios de tipicidad de las infracciones y sanciones que consagra el art. 25.1 de la Constitución.

Ciertamente, constante y reiterada doctrina del Tribunal Constitucional y del Tribunal Supremo vienen aplicando los principios de tipicidad aludidos a las relaciones generales de sujeción. Mucho más dudoso es en nuestro derecho la aplicación de estos principios en las relaciones especiales de que se viene hablando, pues ni siquiera es unánime que se exijan rigurosamente en las relaciones especiales de sujeción más clásicas y de inmediación más difusa entre unos sujetos y otros, como sucede en los casos de los funcionarios y de algunos colectivos de profesionales. En otros supuestos la jurisprudencia ha efectuado las oportunas previsiones distinguiendo entre la necesidad de

que por ley de forma genérica se consideren ilícitas ciertas conductas y el requisito de que en la especificación del tipo de la infracción y de la sanción deba mantenerse rigurosamente la reserva de ley. Pues de ciertas corrientes de doctrina jurisprudencial bien asentadas se deduce que la última precisión del tipo puede hacerse por norma reglamentaria.

Nada obsta a que este planteamiento de la doctrina jurisprudencial sea el que convenga a unas relaciones especiales de sujeción en las cuales la inmediación de los sujetos no se produzca en un grado máximo. Pero entiende esta Institución que ni siquiera esta doctrina que admite una gradación del rango reglamentario en la fijación de los tipos es aplicable a aquellos casos, como el presente, en el que se trata de asegurar la convivencia en un establecimiento y en el que la relación especial de sujeción no es sino la formulación jurídica que conviene a las condiciones que se dan en una completa inmediatividad entre los miembros del colectivo.

Ha de tenerse en cuenta que se había aplicado una norma de régimen interior del centro que no es necesario que haya sido objeto de publicación y, además, esta norma se hallaba expuesta al público en un lugar visible de las instalaciones.

Estas normas no van dirigidas a todos los ciudadanos en cuanto a tales, sino solamente a los que intervienen de una u otra forma en la prestación del servicio bibliotecario público, lo cual genera una relación de sujeción especial de dichos cualificados ciudadanos respecto a la Administración, puesto que la misma no actúa en el ámbito de su supremacía ni en uso de su *potestas*, sino en un marco de acción directamente encaminado a la organización de los servicios públicos; y esto es lo que hace legalmente posible el establecimiento de infracciones y de penalidades para los infractores, sin que a pesar de ello le sea aplicable la reserva de Ley establecida por el art. 25.1 de la

Constitución, porque como declaran las Sentencias del Tribunal Constitucional de 21 de enero y 7 de abril de 1987, en el seno de estas relaciones de sujeción especial la reserva de Ley pierde parte de su fundamentación material en cuanto expresivas de una capacidad administrativa de autoordenación que las distingue del *ius puniendi* genérico del Estado, lo cual determina que no sea aplicable a este supuesto la doctrina proclamada con carácter general por el propio Tribunal Constitucional -Sentencias de 30 de marzo de 1981, 3 de octubre de 1983, 7 de abril de 1987 y 21 de diciembre de 1989- y por el Tribunal Supremo -Sentencias de 19 y 27 de abril de 1983, 27 de diciembre de 1984, 6 de febrero y 11 de marzo de 1985 y 10 de noviembre de 1986-, sobre la exigencia de Ley formal habilitante para el ejercicio de las potestades punitivas y sancionadoras de la Administración Pública y para la tipificación de las conductas sancionables.

Por otra parte es obvio que el reclamante había aceptado expresamente las condiciones que permitieron su integración en la Biblioteca Pública y, con ellas, las normas de disciplina interna de la misma, como resultaba acreditado mediante la aportación del carnet de socio, en cuyo reverso figuraba la firma prestando su conformidad al cumplimiento del Reglamento de la Biblioteca para utilizar los servicios que la misma ofrece.

No se oculta a esta Institución que para un socio de los Servicios Bibliotecarios Públicos el bien jurídicamente protegido, es decir, la plenitud de derechos como miembro del establecimiento, puede tener notable importancia. Pero en la interpretación del ordenamiento vigente ha de prevalecer el criterio de protección del bien jurídico de la convivencia, el cual se asegura mediante unas normas disciplinarias internas que no hubieran tenido que ser necesariamente publicadas como reglamento. En estos casos no se trata de ejercer el

ius puniendi de la Administración, sino de organizar los servicios públicos.

Por todo lo expuesto se rechazó la admisión a trámite de la queja, procediéndose al archivo de la misma.

En el expediente **Q/1507/97** el interesado sometía a nuestra consideración dos supuestos en los que estimaba que podría existir una vulneración del derecho de acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos.

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-, 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.

El ciudadano ha de formular su petición por escrito y debe ser individualizada respecto de los documentos que desea consultar, es decir, que no hay obligación de atender peticiones genéricas de datos y documentos sobre una materia o conjunto de materias.

En el escrito de queja que se había remitido el interesado aludía a que la Administración Autonómica había denegado su solicitud verbal de acceder a dos Registros dependientes de la misma, por lo que se le indicó que debería cursar dicha solicitud por escrito para que fuera objeto de resolución expresa por el órgano competente.

En atención a esta circunstancia no procedía iniciar intervención alguna por esta Institución, hasta tanto la autoridad competente hubiera tenido oportunidad de dictar la resolución correspondiente.

Por lo que se refiere a la otra cuestión planteada, la posibilidad de obtener información tributaria, en concreto, sobre las declaraciones de altas y bajas del Impuesto sobre Actividades Económicas, se informó al reclamante del criterio mantenido por esta Institución y de los preceptos aplicables al caso.

El art. 91 de la Ley 39/1988, de 28 diciembre, Reguladora de las Haciendas Locales, relativo a la gestión del Impuesto sobre Actividades Económicas, dispone que «el impuesto se gestiona a partir de la matrícula del mismo. (...) La matrícula estará a disposición del

público en los respectivos Ayuntamientos». Tal matrícula tiene por tanto el carácter de registro público, sin que la Ley restrinja su examen a cada uno de los interesados individualmente.

A nuestro entender la relación de altas y bajas en el Impuesto sobre Actividades Económicas, concretando un periodo determinado e incluyendo la descripción de un interés legítimo, no pueden entenderse como pertenecientes a la intimidad de las personas, pues no tiene tal carácter la realización de las actividades que grava, cuya finalidad ha de ser la de intervenir en la producción o distribución de bienes o servicios (art. 80 de la Ley de Haciendas Locales).

Acreditado un interés legítimo para la obtención de tal certificación, a nuestro juicio, no obsta para que la Administración la expida el texto del art. 111.6 LGT, pues el mismo se refiere a la confidencialidad de los datos, informes o antecedentes obtenidos por la Administración entre los que no se encuentran los procedentes de la declaración de alta a efectos de un impuesto y que accede a un registro público.

Tampoco lo impediría la disposición adicional quinta de la Ley 30/1992, pues la misma se refiere a los procedimientos administrativos en materia tributaria, y en particular, los procedimientos de gestión, liquidación, comprobación, investigación y recaudación de los diferentes tributos y a la revisión de actos en vía administrativa en materia tributaria; mientras que los arts. 35 y 37 contienen normativa general aplicable a todas las Administraciones Públicas.

Por lo demás, tampoco podría prosperar para denegar la solicitud la invocación al art. 2 de la Ley Orgánica 5/1992, de 29 octubre, pues según su apartado 2, el régimen de protección de datos de carácter personal no será de aplicación a los ficheros automatizados

de titularidad pública cuyo objeto sea el almacenamiento de datos para su publicidad con carácter general.

El expediente **Q/613/97** hacía referencia a la no aplicación por una empresa de la reducción del veinte por ciento correspondiente a las familias numerosas en el precio del billete de los servicios denominados "clase supra" en la línea de transporte de viajeros León-Madrid.

Solicitado informe a la Dirección General de Telecomunicaciones y Transportes dependiente de la Consejería de Fomento, en él se especifica que *"a tenor de lo dispuesto por el artículo 88.1 del vigente Reglamento de Ordenación de los Transportes Terrestres, aprobado por Real Decreto 1211/1990, de 28 de septiembre, en las expediciones diferenciadas de las ordinarias y la "clase supra" lo es, el precio de las mismas será libre, siempre que quede garantizada la posibilidad de utilización del servicio en otras expediciones en las condiciones previstas en el título concesional y a los precios máximos autorizados en éste para todos los usuarios que así lo deseen.*

En consecuencia la obligación de servicio público impuesta sobre reducción o bonificación en concepto de familia numerosa no vincula al concesionario (...) quien aplicará dicha reducción en las expediciones de carácter ordinario."

Tras analizar el contenido de dicha respuesta conviene precisar que el art. 21 de la Ley 25/1971, de 19 de junio, de Protección a las Familias Numerosas, establece, que "los miembros de las familias numerosas de la primera categoría disfrutarán de una reducción del veinte por ciento sobre todas las tarifas y complementos especiales de

ferrocarriles y Empresas concesionarias de líneas de transporte interurbano de viajeros, terrestre, marítimo, o aéreo. Para las familias de segunda categoría y para las de categoría de honor las reducciones serán del cuarenta y cincuenta por ciento, respectivamente".

Y en idénticos términos se pronuncia el art. 7.1 del Decreto 3140/1971, de 23 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley citada.

De lo anterior se deduce que ni la Ley ni el Reglamento establecen limitación alguna a la aplicación de las reducciones mencionadas que contempla, siendo aplicables las mismas en todas las tarifas y complementos especiales.

Por otra parte, la libertad para fijar el precio de las expediciones distintas de las ordinarias no justifica, a nuestro juicio, la no aplicación de las bonificaciones aludidas, pues tal distinción no se contempla en la legislación de protección a familias numerosas y, por otro lado, la libertad en el precio de estos servicios no implica que en los mismos no se practiquen las deducciones previstas legalmente.

Teniendo en cuenta las consideraciones precedentes se efectuó recordatorio de los preceptos legales citados a la Dirección General de Telecomunicaciones y Transportes, a fin de que en el futuro se efectuara la oportuna reducción que la legislación de protección de familias numerosas establece para las tarifas y complementos especiales del transporte interurbano de viajeros, sin distinción entre servicios ordinarios y servicios especiales.

Dicha recomendación no fue aceptada por la Dirección General que estimaba que no veía adecuado seguirla, ya que tanto el art. 21 de la Ley 25/1971, de 19 de junio, de Protección a las Familias Numerosas, como el art. 47.1 del Decreto 3140/71, de 23 de

diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de dicha Ley, establecen unas limitaciones a las reducciones contempladas, al disponer que "en todos los casos las deducciones sólo serán aplicables a los viajes que se efectúan en líneas regulares nacionales y clase turista"; entendiéndose por clase turista en cuanto al transporte regular de viajeros por carretera, las expediciones con tarifa más económica que se corresponderían con las ordinarias.

Sin embargo esta Institución mantuvo el criterio inicial, ya que efectivamente se establece que las deducciones sólo serán aplicables a los viajes que se efectúan en líneas regulares nacionales y clase turista; pero de ello no se desprende que las deducciones se realicen únicamente en los servicios ordinarios.

A nuestro juicio la clase turista es la que se corresponde con la tarifa más económica, dentro de un mismo viaje. Los viajes a los que se refería la reclamación, entre las localidades de León y Madrid denominados "clase supra", no tienen el mismo horario de salida ni llegada que el servicio ordinario, ni su itinerario es el mismo, ni tampoco el régimen de paradas efectuados por ambos. Ni la Ley ni el Reglamento de Protección a Familias Numerosas establecen limitación alguna a la aplicación de las reducciones a familias numerosas que contempla; antes al contrario, las mismas son aplicables *en todas las tarifas y complementos especiales*.

Por su lado la Dirección General de Telecomunicaciones y Transportes mantuvo su postura basada en que la "clase supra" es un tipo de expedición que la empresa ha decidido añadir a la oferta al cliente en respuesta a unos servicios que se le demandan por una parte de los mismos, pero que se sitúan más allá de la calificación de servicio público.

Dentro de los problemas planteados merece especial atención el planteado en el expediente **Q/1939/97**, en el que el reclamante manifestaba su desacuerdo con la resolución sancionadora basando su oposición en que el expediente había estado paralizado durante un periodo de tiempo superior a tres meses, plazo señalado por los arts. 145 LOTT y 203 ROTT para que opere el instituto jurídico de la prescripción.

Admitida a trámite la queja se solicitó informe a la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Zamora.

Del informe remitido se deducía que la infracción no se hallaba prescrita, pues *"el expedientado efectuó alegaciones en descargo el 17.07.91. Como consecuencia de éstas, se abrió un período probatorio, solicitándose informe al Agente denunciante el 21.08.91, procediéndose a la remisión del mismo el 05.09.91. El 09.09.91, se elabora la propuesta de resolución, emitiéndose esta última el 15.11.91, siendo recibida por el expedientado el 19.11.91."*

Las normas reguladoras del procedimiento sancionador en materia de transporte contenidas en el capítulo IV del Título VI (arts. 203 a 215) del Reglamento de Ordenación de los Transportes Terrestres en su redacción originaria -vigente en el momento en que se produjeron los hechos- fijaban determinadas reglas de interrupción de la prescripción, entre las que se encuentran las relativas al cómputo del plazo para apreciar la misma. Según el antiguo art. 203 del ROTT el día inicial para el cómputo del plazo sería *el siguiente a aquel en que tuvo lugar la actuación legal o reglamentariamente necesaria o la notificación de la misma cuando proceda.*

Según lo expuesto, entre la presentación del pliego de descargos con fecha 17 de julio de 1991 y la formulación de la resolución el día 15 de noviembre de 1991, se dictó propuesta de

resolución el 9 de septiembre de 1991, que es el acto de trámite previsto reglamentariamente entre las dos actuaciones citadas, lo que impide estimar que el procedimiento estuviera paralizado por tiempo superior a tres meses.

No obstante, esta Institución se planteó la importancia de la notificación de la propuesta de resolución para que la persona a quien se atribuye la infracción pueda atender a su defensa precisamente en el curso del propio procedimiento administrativo y si la omisión de dicha notificación coloca al interesado en todos los casos en situación de indefensión.

El procedimiento sancionador diseñado por el ROTT no contenía, ni contiene en su redacción actual, la necesidad de notificar la propuesta de resolución al sujeto infractor, de modo que, *ultimada la instrucción del procedimiento, los servicios de inspección del transporte terrestre elevarán propuesta al órgano que legal o reglamentariamente tenga atribuida la correspondiente competencia sancionadora para que dicte la resolución que proceda*. Sin perjuicio de esto sería conveniente, dada la regulación actual de la LRJAP-PAC, que en todos los expedientes sancionadores se notificara la propuesta de resolución al interesado.

En cuanto al expediente que ahora se examina, la omisión de este trámite debía ser objeto de valoración en función de la actividad desplegada por el administrado en el expediente, pues, de acuerdo con la doctrina jurisprudencial existente, la indefensión en el procedimiento administrativo ha de apreciarse en el conjunto de éste, de suerte que si al interesado se le da la oportunidad de recurrir en alzada el acto resolutorio, este trámite subsana la posible indefensión parcial que hubiera podido padecer, al poder alegar en él lo pertinente para su defensa.

En este caso el interesado había tenido la oportunidad de realizar las alegaciones que estimó oportuno y así lo hizo, no sólo al darle traslado de la denuncia, sino mediante la formulación de los recursos de alzada, reposición y revisión, todos ellos resueltos por la Administración en idéntico sentido, desestimando la existencia de prescripción en la infracción cometida.

Por tanto el trámite de audiencia tras la propuesta de resolución era superfluo en cuanto que la decisión podía adoptarse teniendo únicamente en cuenta los hechos y alegaciones iniciales y, según ha declarado el Tribunal Supremo, no se produce indefensión por falta de notificación de la propuesta de resolución cuando ésta no incorpora ningún elemento nuevo, lo cual ha ocurrido en este supuesto, pues la denuncia se formuló en términos suficientemente explícitos como para servir de fundamento, por sí sola, a la resolución final.

Finalmente, un elemental principio de economía procesal impide que se anulen las resoluciones administrativas retrotrayéndolas al momento en que se omitió el trámite preceptivo, si, aun subsanado el defecto con todas sus consecuencias, es de prever que volvería a producirse un acto administrativo igual al que se anula.

Uno de los casos más frecuentes de reclamación en materia de transporte se plantea en torno al tema del visado de las autorizaciones. Así por ejemplo, las presentadas en los expedientes **Q/185/97**, **Q/1555/97** y **Q/2127/97**.

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, aun no siendo exigidos originariamente, resultan, asimismo, de obligado cumplimiento (art. 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, fijado por el art. 3 de la Orden Ministerial de 20 de junio de 1995.

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/635/97**, el reclamante planteaba la posible ilegalidad del acuerdo en virtud del cual dos empresas de transporte se comprometían a trasladar a los estudiantes que residen en Miranda de Ebro y cursan estudios en la Universidad de Burgos. Según sus manifestaciones, el referido acuerdo se había firmado en el Ayuntamiento de esta ciudad sin asistencia de la Asociación Mirandesa de Estudiantes ni de otros transportistas (hay cinco en Miranda). Además, consideraba el firmante del escrito que era una materia en que el Ayuntamiento no tenía ninguna competencia.

La queja fue admitida a trámite y, en consecuencia, se solicitó información sobre esta cuestión al Ayuntamiento de Miranda de Ebro y a la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Burgos.

Con fecha 18 de junio de 1997 se recibió en esta Institución escrito remitido por el Ayuntamiento de Miranda de Ebro y, con fecha 24 de octubre, escrito procedente del Servicio Territorial de Fomento de Burgos, los cuales permitieron sentar las conclusiones siguientes:

1ª) Efectivamente, el referido acuerdo se había firmado por los tres representantes de empresas de transporte así como por un representante del Ayuntamiento, aunque del mismo no se desprendía la existencia de compromiso alguno para la citada Corporación Municipal.

Por otro lado, y si bien en la cláusula 6ª del mismo se indicaba que los acuerdos adoptados serían comunicados a la Asociación de Estudiantes para su conocimiento y aprobación, también es cierto que la referida Asociación no participaba en el convenio en cuestión.

De conformidad con el art. 67 de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres de 30 de julio de 1987 (LOTT), los transportes públicos regulares permanentes se llevan a cabo de forma continuada, para atender necesidades de carácter estable, y pueden ser de uso general o de uso especial. Son de uso general los que van dirigidos a satisfacer una demanda general, siendo utilizables por cualquier interesado, mientras que son transportes públicos regulares permanentes de uso especial los que están destinados a servir, exclusivamente, a un grupo específico de usuarios tales como escolares, trabajadores, militares o grupos homogéneos similares.

El art. 106.1 del Real Decreto de 28 de septiembre de 1990 (Reglamento de Ordenación de los Transportes Terrestres) establece que la autorización administrativa especial precisa para la realización de transportes regulares de uso especial se otorgará a las Empresas que hayan previamente convenido con los representantes de los usuarios la realización del transporte a través del correspondiente contrato o precontrato, siempre que las mismas cumplan los requisitos exigibles para dicho otorgamiento a que se refiere el art. 42, debiendo a tal fin acreditar la disponibilidad de los medios materiales necesarios para la prestación del servicio. Y el apartado 2 continúa indicando que se considerarán representantes de los usuarios las personas que, en base a su específica posición respecto a éstos, asuman la relación con el transportista.

Con posterioridad al acuerdo de 27 de septiembre de 1996, el Servicio Territorial de Fomento de la Junta de Castilla y León confirma la existencia de un contrato firmado por la Asociación Mirandesa de Estudiantes (AME) y los apoderados de las tres empresas reseñadas, de fecha 31 de octubre de 1996, y el cual da cumplimiento al art. 106.1 del Real Decreto citado ("la autorización administrativa especial precisa para la realización de transportes regulares de uso especial se

otorgará a las Empresas que hayan previamente convenido con los representantes de los usuarios la realización del transporte a través del correspondiente contrato o precontrato").

2ª) La potestad de gestión, ordenación y control por parte de la entidad local recae sobre el transporte público de viajeros que se desarrolla dentro del respectivo término municipal y la misma tiene un fundamento normativo indiscutible en las competencias que, como Municipio, tiene reconocidas en el art. 30 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales, en los arts. 25.2.b) y II) y 26.1.d) de la LBRL 7/1985, de 2 abril, así como en la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres 16/1987, de 30 julio, cuyo art. 113 determina que los municipios serán competentes, con carácter general, para la gestión y ordenación de los servicios urbanos de transporte de viajeros que se lleven a cabo dentro de sus respectivos términos municipales; añadiendo que, a estos efectos, se considerarán servicios urbanos aquellos que discurran íntegramente por suelo urbano o urbanizable, definido de conformidad con la legislación urbanística, o estén exclusivamente dedicados a comunicar entre sí núcleos urbanos situados dentro de un mismo término municipal (aunque sin distinguir entre uso general o uso especial).

Sin embargo, tal y como ya se ha indicado, el acuerdo de 27 de septiembre de 1996, si bien se había firmado por los tres representantes de las empresas así como por un representante del Ayuntamiento, del mismo no se desprendía la existencia de compromiso alguno para la Corporación Municipal (cuyo representante no figura en el posterior de fecha 31 de octubre de 1996 y sí, sin embargo, la Asociación Mirandesa de Estudiantes y las empresas).

Por otro lado resulta preciso tener en cuenta que, de conformidad con el art. 69.1 de la Ley, solamente los transportes

públicos regulares permanentes de viajeros de uso general (no, por lo tanto, los de uso especial como es el caso que nos ocupa) tienen el carácter de servicios públicos de titularidad de la Administración.

Y por esta razón, y a tenor del art. 71, la prestación de los servicios públicos de transporte de uso general se realizará, como regla general, por la empresa a la que se atribuya la correspondiente concesión administrativa o a través de cualquiera de los restantes procedimientos de gestión de servicios públicos previstos en la legislación reguladora de la contratación administrativa (debe tenerse en cuenta (art. 72), que las concesiones se entenderán otorgadas con carácter exclusivo no pudiendo establecerse mientras estén vigentes otras concesiones que cubran servicios de transporte coincidentes).

Por otro lado, y tal y como señala el art. 73, para el otorgamiento de la correspondiente concesión se seguirá el procedimiento de concurso, en cuya resolución se tendrán en cuenta las circunstancias de todo orden que concurran en las distintas ofertas, y en las empresas que las formulen, debiendo establecerse, con carácter general o en los pliegos de condiciones, criterios de valoración específicos (art. 74).

De todo ello se deduce la inexistencia de irregularidad alguna en la actuación administrativa, por lo que se procedió al archivo del expediente.

En el expediente **Q/1564/97** los reclamantes lamentaban la supresión de la parada que habitualmente realizaba en el Monasterio de Trapa la línea regular de transporte de viajeros realizado entre las localidades de Palencia y Valladolid.

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 art. 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.

ACTUACIONES DE OFICIO

ACTUACIONES DE OFICIO

La Institución ha desarrollado de oficio, durante el año 1997, cuarenta y tres actuaciones. Algunas de ellas han quedado reflejadas en la exposición de las diferentes Áreas, otras han sido objeto de un Informe especial. Las restantes se incluyen en este apartado. Muchas de ellas han exigido una pluralidad de gestiones ante diferentes instancias.

Actuaciones de Oficio durante el año 1997:

- Inserción social de la comunidad gitana de Castilla y León
- Seguridad vial en vías urbanas y travesías
- Pararrayos radiactivos
- Empresas instaladoras de gas
- Claustro San Juan de Duero
- Máquinas recreativas
- Monasterio de Santa María de Sandoval
- Monasterio de Santa María de Palazuelos
- Castillo de Villanueva de Jamuz
- La Casa de las Tejerizas
- Yacimiento de Manganeses
- Castillo y Palacio de los Condes de Grajal

- Edificios situados en las orillas del Canal de Castilla
- Casa solariega del General San Martín
- Camino de Santiago
- Torres del telégrafo óptico
- Agresiones acústicas
- Seguridad en establecimientos públicos
- Urbanismo (concesión de licencias, andamios, estado ruinoso de edificios, características arquitectónicas)
- Las Médulas
- Caza de especies protegidas en vertederos
- Limpieza masa forestal zona Camposagrado
- Medio Ambiente (impacto ambiental)
- Medio Ambiente (residuos)
- Integración sociolaboral de las personas discapacitadas
- Educación
- Meningitis
- Restos arqueológicos
- Bases concurso personal laboral
- Actividades clasificadas

- Procesos selectivos acceso a la Función pública
- Residencias de Tercera Edad.
- Picos de Europa
- Plazas personal temporal
- Convento Madres Concepcionistas
- Minicentrales hidroeléctricas

Q/OF/8/97. Inserción social del la comunidad gitana de Castilla y León.

1. Introducción

Durante el presente ejercicio se ha continuado el estudio sobre la problemática que afecta a la comunidad gitana de Castilla y León, cuyo análisis se había iniciado de oficio en el anterior, al amparo de las facultades otorgadas por la Ley 2/1994, de 9 de marzo, reguladora de la Institución.

Pueden reproducirse aquí las consideraciones realizadas en el informe anterior, que lamentablemente continúan vigentes, respecto de las carencias que sufren los gitanos en aspectos básicos, como la vivienda, la higiene y la salud, la educación o el empleo, todo lo cual hace imprescindible la implicación de las diferentes Administraciones y Entidades con amplias competencias en estos temas.

El criterio que ha inspirado esta actuación de oficio es el de analizar la situación de un sector que, aunque resulta minoritario dentro

del conjunto de la población de Castilla y León, se encuentra necesitado de una especial protección por las condiciones de marginación que padece, sin dejar a un lado la consideración de que el racismo es una de las amenazas que se cierne sobre las sociedades actuales.

El 23 de julio de 1996, el Consejo de la Unión Europea y los representantes de los Estados miembros, reunidos en el seno del Consejo, adoptaron la resolución (96/C 237/01) en la que se declara a 1997 como "Año Europeo contra el Racismo", estableciendo los siguientes objetivos:

1.- Subrayar la amenaza que constituye el racismo, la xenofobia y el antisemitismo para el respeto de los derechos fundamentales y la cohesión económica y social de la Comunidad.

2.- Fomentar la reflexión y el debate sobre las medidas necesarias para luchar contra el racismo, la xenofobia y el antisemitismo.

3.- Promover el intercambio de experiencias en lo que respecta a las prácticas adecuadas y planes eficaces elaborados a nivel local, nacional y europeo para luchar contra el racismo, la xenofobia y el antisemitismo.

4.- Difundir la información sobre tales prácticas y planes entre aquellos interlocutores que militen contra el racismo, la xenofobia y el antisemitismo, para aumentar la eficacia de su actuación en este terreno.

5.- Dar a conocer las ventajas de la política de integración, dirigidas a nivel nacional, en particular en los ámbitos de empleo, educación, formación y vivienda.

6.- Sacar provecho, cuando sea posible, de la experiencia de las personas afectadas, o que pudieran serlo, por el racismo, la xenofobia, el antisemitismo o la intolerancia y fomentar su participación en la vida social.

El Procurador del Común, además de la tarea de velar por que las Instituciones Públicas ejerzan su actuación desde el estricto cumplimiento de la legalidad y el respeto a los derechos humanos, trata de ejercer un papel de mediador 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 los gitanos de que están sujetos a las mismas obligaciones que el resto de los ciudadanos.

2. Reuniones mantenidas por el Procurador del Común con representantes de las Asociaciones Gitanas

En la línea marcada desde el inicio de la actuación de oficio, durante el pasado año se mantuvieron contactos directos con asociaciones gitanas y con personas de relevancia dentro del mundo gitano.

Como en ocasiones anteriores el Procurador del Común, el día 1 de septiembre de 1997, celebró una reunión en la sede de las Cortes de Castilla y León, con representantes de las asociaciones gitanas existentes en el ámbito de la comunidad autónoma, donde volvieron a plantearse problemas que, con carácter general, afectan a esta minoría étnica, la escolarización, el acceso a una vivienda digna o el desempleo, y que, en alguna medida, son problemas que aquejan a toda la sociedad en su conjunto y no sólo a la población gitana.

También se abordó la cuestión del racismo que, aunque en opinión de los gitanos allí presentes no es un problema grave en el ámbito de Castilla y León, lo cierto es que sí detectan roces en la convivencia con la sociedad no gitana. Las relaciones entre ambas colectividades o entre sus individuos todavía hoy se ven mediatizadas por las relaciones minoría-mayoría, de modo que el grupo minoritario se encuentra en situación de exclusión.

Los prejuicios hacia los gitanos siguen existiendo. Algunos los consideran insociables, relacionados con la delincuencia y poco respetuosos con los hábitos higiénicos, esto es, socialmente son percibidos como grupo problemático y conflictivo, con el que nadie parece querer tener relación.

3. Educación

Esta Institución siempre se ha mostrado particularmente sensible hacia los problemas de integración educativa de los alumnos más desfavorecidos, entre los que se encuentran también los pertenecientes a la raza gitana.

Estos alumnos deben ser objeto de una atención especial por la Administración educativa, por cuanto su futura integración en la sociedad pasa ineludiblemente por una adecuada integración previa en los centros educativos de modo que obtengan los conocimientos necesarios para poder superar la desigualdad que sus condiciones sociales les originan.

La Ley Orgánica 1/90, de 3 de octubre, de Ordenación General del Sistema Educativo, ha sentado las bases de un sistema educativo

capaz de hacer realidad el principio de igualdad en el ejercicio del derecho a la educación.

Con este objetivo, dedica su Título V, bajo la rúbrica "De la compensación de las desigualdades", al establecimiento de los principios rectores para que la Administración educativa adopte las medidas oportunas que permitan la escolarización de alumnos en condiciones de desventaja por su pertenencia a alguna minoría.

En relación con la normativa reglamentaria de desarrollo, el Decreto 299/1996, de 28 de febrero, de Ordenación de las Acciones dirigidas a la Compensación de Desigualdades en materia de Educación, proclama en su art.3.a) la atención prioritaria del alumnado que, por factores territoriales o por sus condiciones sociales, se encuentra en situación de desventaja respecto al acceso, permanencia y promoción al sistema educativo y señala como objetivo básico, en el art. 4.1, el de promover la igualdad de oportunidades de acceso, permanencia y promoción a una educación de calidad para todos los niños, jóvenes y adultos, prestando atención preferente a aquellos sectores que, por su situación geográfica, o por sus condiciones sociales, se vean más desfavorecidos, articulando medidas que hagan efectiva la compensación de las desigualdades de partida.

A la vista de la información remitida por las Direcciones Provinciales del Ministerio de Educación y Cultura durante el pasado ejercicio, sobre escolarización de los menores de raza gitana, pudo comprobarse que el sistema educativo garantiza en la actualidad una plaza escolar a todos alumnos.

El problema fundamental a que se enfrentan actualmente los menores de raza gitana, o al menos así se manifestaban las personas que nos han expuesto sus problemas, no es tanto la escolarización

como la consecución de una educación de calidad, tratando de que el menor disponga de los medios materiales necesarios para lograrla.

Lo cierto es que no basta en ocasiones con garantizar la gratuidad del acceso a los centros docentes, sino que es necesario tomar en consideración la existencia de otros gastos complementarios, como son los derivados de la adquisición de los materiales escolares, fundamentalmente libros de texto, cuyo precio a veces se aleja de las posibilidades adquisitivas de las familias.

Por todo ello, el Procurador del Común de Castilla y León, con fecha 19 de agosto de 1997, se dirigió a las Direcciones Provinciales del Ministerio de Educación y Cultura existentes en nuestra Comunidad Autónoma para formular la *sugerencia* de que valorara la posibilidad de conceder, para el curso escolar 97-98, subvenciones o ayudas para la adquisición de material escolar al alumnado de raza gitana con dificultades de acceso, permanencia y promoción en el sistema educativo, a fin de asegurar que el derecho a la educación no se vea condicionado por limitaciones de tipo económico y atendiendo a las condiciones particulares de los beneficiados.

La sugerencia tuvo buena acogida en los casos de Valladolid, Palencia y Burgos. En este último por ejemplo la respuesta se produjo en los siguientes términos:

"Prácticamente la totalidad de los dos libramientos económicos que el M.E.C. concede a esta provincia para atender los gastos de funcionamiento del programa compensador se destinan a subvenir necesidades de adquisición de material escolar del alumnado gitano, inmigrante o en situación de desventaja social, a fin de asegurar en aspectos concretos su derecho a la educación y mitigar las limitaciones de tipo económico.

Además, con destino al Programa de atención a minorías étnicas esta Dirección Provincial concede cantidades añadidas para afrontar situaciones urgentes de actuaciones compensatorias en la vida ordinaria de determinados Centros escolares y en relación con los alumnos más desfavorecidos allí escolarizados.

Esta Dirección Provincial tiene una plantilla de 24 maestros y profesores técnicos adscritos al Programa de Educación Compensatoria y destinados como profesores de apoyo en los Centros escolares de la provincia con actuaciones de compensación educativa autorizados para el curso 1997-1998.

El Departamento de alumnos y el de atención a la diversidad de esta Dirección Provincial actúan conjuntamente para optimizar programas y recursos, a la vez que mantienen estrecha coordinación con Promoción Gitana, Cáritas Diocesana, Servicios Sociales del Ayuntamiento de Burgos, Miranda de Ebro y Aranda de Duero y otras Asociaciones sin ánimo de lucro, en pro de compensación de desigualdades en el ámbito educativo.

Por todo lo manifestado, valoramos y aceptamos positivamente la sugerencia de V.E. en el sentido de conceder, para el presente curso escolar, subvenciones y ayudas para la adquisición de material escolar al alumnado de raza gitana que tenga dificultades de permanencia en el sistema educativo, a fin de que su derecho a la educación no se vea condicionado por limitaciones económicas."

Las Direcciones Provinciales de Ávila, Soria y Zamora recondujeron la posibilidad de percibir ayudas a la convocatoria general de becas y ayudas al estudio convocada según Orden del Ministerio de Educación y Cultura de 30-6-1997.

No se obtuvo respuesta de las Direcciones Provinciales del MEC en León, Salamanca y Segovia.

Finalmente, dentro de este apartado resulta obligado hacer referencia a los que quizá sean los principales problemas de la educación de los menores gitanos: el absentismo y la deserción escolar.

Parte del colectivo gitano, aún hoy, se muestra reticente a la escolarización por lo que temen pueda suponer de pérdida de su identidad y cultura propias, aunque lentamente comienza a asumirse por el pueblo gitano que el objetivo real de la escolaridad obligatoria es el de ofrecer a todos la igualdad de oportunidades.

Es éste un frente donde el esfuerzo debe partir de las propias familias gitanas. En este campo debe valorarse muy positivamente el papel que realizan las Asociaciones Gitanas para 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.

4. Vivienda

Una de las convicciones arraigadas en el sentir popular es la de que los gitanos buscan un acercamiento a la sociedad y a las Instituciones para obtener beneficios cuya concesión es considerada arbitraria e injusta.

Por eso es frecuente escuchar cómo algunos ciudadanos se lamentan de que a los gitanos, por el mero hecho de serlo, se les conceda una vivienda, bien éste al que la mayoría de los ciudadanos aspira y que requiere una gran esfuerzo para las economías familiares.

Muchas veces ha tratado de explicarse que esta idea forma parte de un mito que no tiene reflejo en la realidad. La única manera que un gitano tiene de acceder, legalmente, a una vivienda normalizada es a través de las promociones de viviendas de protección oficial, procesos a los cuales concurre en condiciones de igualdad con el resto de los peticionarios, incluidos quienes se encuentran en situación de precariedad, y en los que, tras el examen de las necesidades y recursos de todos ellos, se adjudican las viviendas según una lista confeccionada con criterios objetivos e iguales.

Por otro lado, los gitanos ponen de manifiesto las dificultades que encuentran para alquilar una vivienda, lo cual la mayoría de las veces les resulta imposible por los prejuicios de los arrendadores el temor de estos a la oposición de los vecinos.

Por otro lado junto a los gitanos que pudieran considerarse integrados, se encuentran otros que habitan en poblados marginales, en los que es necesaria una intervención especial, porque especiales son sus condiciones de vida.

Debe insistirse que no está en el ánimo del Procurador del Común pedir a las Administraciones que otorguen privilegios a unas personas frente a otras por su pertenencia a un determinado grupo, pero no pueden cerrarse los ojos ante las penosas condiciones de vida que padecen los gitanos de los poblados visitados en el curso de esta actuación de oficio, muy lejos incluso del nivel mínimo del que disfrutaban otras capas sociales menos favorecidas. La diferencia entre la situación de los gitanos que habitan en poblados marginales, no admite comparación con la situación residencial del resto de los ciudadanos.

Es cierto que, a raíz de las actuaciones practicadas el pasado año quedó patente que, dentro la comunidad gitana de Castilla y León, no todas las personas se hallan en riesgo de marginación; aproximadamente la mitad tiene una participación en la vida social que podría considerarse aceptable. Pero otros gitanos sí están en riesgo de

marginación lo cual en buena medida está relacionado de las condiciones de vivienda que padecen.

En este sentido el Procurador del Común visitó, como el pasado año algunos asentamientos de familias gitanas de Castilla y León, en concreto, los poblados de "El Encuentro" y "Bakimet" en Burgos y los asentamientos de Ponferrada y Cacabelos, en la provincia de León.

Suelen presentar características comunes. Son poblados situados en los límites extremos de las zonas urbanizadas, contruidos con carácter provisional que, sin embargo han excedido con mucho el periodo para el que se construyeron inicialmente. En algunos casos se trata de edificaciones contruídas con otro fin. En Cacabelos, por ejemplo cuabras de ganado.

Como consecuencia del largo periodo transcurrido desde su construcción, las viviendas presentan un estado de deterioro considerable, siendo deficientes sus condiciones de habitabilidad.

En ellos comienzan a producirse problemas de hacinamiento que desembocan en la instalación de chabolas, en tanto que el acceso de las familias allí residentes a viviendas normalizadas es un proceso demasiado lento, que llega a paralizarse en algunos casos.

No se oculta a esta Institución la enorme magnitud del problema planteado y la complejidad que reviste la búsqueda de soluciones factibles. Sin embargo no pueden obviarse las penosas condiciones de vida de los asentamientos visitados.

Después de las visitas a las que se ha hecho alusión se solicitó información a los Ayuntamientos donde se asentaban estos núcleos con el fin de conocer el curso de las actuaciones que estaban desarrollando para subsanar las deficiencias detectadas, así como las posibilidades

que existían de su desaparición definitiva, mediante el acceso de las familias a viviendas normalizadas.

Es necesario distinguir entre los supuestos de los tres Ayuntamientos citados:

- Por lo que se refiere al Ayuntamiento de Burgos en su respuesta nos comunicaba que *"el problema de realojamiento de estas comunidades gitanas es muy complejo, ya que además del aspecto económico, concurren otros factores más determinantes, como son la aptitud de estas familias, sin recursos económicos, para reintegrarse en viviendas normalizadas, por lo que precisamente este Ayuntamiento viene desarrollando en estos últimos años unos programas educativos sobre mejora de hábitos en la convivencia doméstica, de formación, empleo y educativos, especialmente con la mujer gitana por tener a su cargo la organización de la unidad familiar. En la medida que en el tratamiento individualizado que se realiza con las familias, con un grupo técnico especializado, se van planteando las posibilidades del realojo normalizado de dichas familias.*

Este Ayuntamiento invierte unas consignaciones presupuestarias muy importantes con este colectivo desfavorecido, en mayor cuantía que respecto a otros colectivos y sectores, ya que para el presupuesto de 1998 está previsto destinar un importe de 133.000.000 ptas. de los que se recibe una subvención de la Junta y para cuyos programas la Junta aportó en 1997 una subvención de 8.000.000 de ptas.

Actualmente, se está estudiando por los servicios de Acción Social la creación de un organismo autónomo o fundación con el único fin social de la ejecución del Plan Municipal sobre realojo de familias gitanas y otros excluidos sociales."

Lo cierto es que, con posterioridad a la recepción de este informe, la Asociación Promoción Gitana de Burgos presentó una reclamación en la que lamentaba su exclusión de la Fundación citada, cuya tramitación a la fecha de cierre de este informe se encuentra en curso al no haberse obtenido la respuesta solicitada del Ayuntamiento de Burgos sobre esta cuestión.

- En cuanto al Ayuntamiento de Ponferrada, nos comunicó lo siguiente:

"En este Ayuntamiento se han promovido una serie de grupos de viviendas de promoción pública a los que ha podido acceder cualquier persona, entre ellas claro está, las de la etnia que nos ocupa, y por citar sólo las dos últimas actuaciones pueden señalarse: 21 viviendas Grupo "La Libertad II" y 78 viviendas Grupo "Flores del Sil". Para esta última promoción comenzó el plazo de presentación de solicitudes el 31 de julio pasado y concluye el próximo día 30 del presente mes de septiembre.

El Pleno de este Ayuntamiento, en su sesión del 20 de marzo de 1997, aprobó la convocatoria de Ayudas individuales al objeto de facilitar la compra o arrendamiento de viviendas que sirvan como domicilio familiar, con un importe máximo de subvenciones de 24.000.000 para compra y 20.000.000 para arrendamiento.

Con independencia de lo señalado, durante el año en curso se está abonando con cargo a la hacienda local la renta correspondiente al alquiler de viviendas ocupadas por tres familias de etnia gitana."

Teniendo en cuenta que en el informe no se hacía referencia alguna a la situación actual del asentamiento fue necesario solicitar al Ayuntamiento de Ponferrada la ampliación de la respuesta remitida. En el nuevo informe se señala que *"la instalación de las viviendas*

prefabricadas en terrenos de propiedad municipal se efectuó en el año 1985, no existiendo dato alguno sobre el periodo para el realojo de las familias que allí residen.

No existe previsión concreta para erradicar el poblado, lo que no implica que sus moradores no hayan podido acceder a las viviendas de promoción pública o a la convocatoria de ayudas individuales al objeto de facilitar la compra o arrendamiento de viviendas.

Las últimas actuaciones realizadas por parte municipal son el asfaltado del poblado, ejecutado en el bienio 1995-1996, y unos años antes la pavimentación del acceso."

- En el municipio de Cacabelos (León), según el informe remitido a esta Institución *"desde hace tiempo esta Corporación ha intentado poner fin a la situación en la que viven estas familias, sin embargo carece de recursos económicos para hacer frente a un proyecto de realojo de población gitana.*

Hace tres años se iniciaron las gestiones oportunas para que se concedieran unas viviendas prefabricadas, surgiendo problemas en el momento de la ubicación de las mismas, ya que los vecinos pusieron problemas en el momento de su ubicación"

Las actuaciones posteriores seguidas por el Procurador del Común fueron las siguientes:

En cuanto a los poblados asentados en Burgos -después de recabar la opinión de miembros de la Asociación Promoción Gitana de esta ciudad que conocen las peculiaridades de estos núcleos de viviendas y las necesidades de sus moradores-, se remitieron a la Dirección General de Arquitectura y Vivienda dependiente de la

Consejería de Fomento los datos y las propuestas de realojo redactados por ellos para su consideración en la elaboración y desarrollo de los futuros planes de vivienda.

En cuanto la localidad de Cacabelos, esta Institución formuló sugerencia a la Consejería de Fomento, con fecha 13 de octubre de 1997, para que valorara la posibilidad de suscribir un convenio con el Ayuntamiento de Cacabelos para el realojamiento de la población gitana de este municipio.

La sugerencia tuvo una acogida favorable, según la respuesta de la Consejería de Fomento *"se estudiará, a través de la información que el Ayuntamiento correspondiente pueda dirigir a esta Administración, la prioridad que el municipio de Cacabelos pueda tener dentro de la región y sobre los datos fácticos que se disponga se actuará desde una perspectiva global regional."*

Con posterioridad el Procurador del Común invitó a los Alcaldes de Ponferrada y Cacabelos, al Jefe del Servicio Territorial de Fomento en León y a representantes de la comunidad gitana del Bierzo, a una reunión que tuvo lugar el día 15 de diciembre en la sede de la Institución, la cual hubo de celebrarse sin la presencia de un representante del Ayuntamiento de Ponferrada, lo cual impidió abordar el tema relativo a este municipio.

Sin embargo, por lo que respecta a Cacabelos, se convino la elaboración de un informe por los servicios municipales en el que se especificaran las necesidades concretas de vivienda y el número de personas existentes, a fin de solicitar la instalación de las casas prefabricadas suficientes para albergar a todas ellas. El Ayuntamiento se comprometía además a proporcionar una superficie de suelo para su ubicación.

Con estas premisas, el 18 de diciembre el Procurador del Común se trasladó de nuevo a la localidad de Cacabelos para visitar el terreno donde podía tener lugar la instalación de las viviendas.

A la fecha de cierre de esta memoria anual no se ha tenido conocimiento de que el Ayuntamiento de Cacabelos haya elaborado el informe para su remisión al Servicio Territorial de Fomento.

5. Impulso de la participación de los Gitanos en las Instituciones

Relacionado con el tema de la vivienda, ya en el área de la participación de los gitanos en el desarrollo de los programas que les afectan, el Procurador del Común recomendó con fecha 19 de agosto de 1997 a los Ayuntamientos capitales de provincia que estudiaran la posibilidad de contratar un Mediador de raza gitana como cauce de participación de este colectivo en el desarrollo de los programas destinados al mismo.

El objetivo era establecer puentes de conexión entre ambas culturas y, por medio de personas que puedan conocer las claves de comunicación y actuación de ambos grupos, favorecer la convivencia entre los gitanos y el resto de la población.

Hubo diversidad en las respuestas obtenidas. Por un lado, los Ayuntamientos de León, Palencia y Valladolid cuentan con esta figura. En otros casos, como el del Ayuntamiento de Zamora, no se consideraba necesaria, puesto que la colaboración se realiza satisfactoriamente con una Asociación Gitana de la capital.

No se obtuvo contestación de los Ayuntamientos de Ávila, Salamanca, Segovia y Soria.

Merece destacarse la respuesta del Ayuntamiento de Burgos que rechazó la recomendación por entender que *"la contratación de un mediador gitano para el Programa de Realojamiento viene limitado por el régimen de objetivación para la selección del personal y provisión de puestos de trabajo establecidos por la Ley 30/1984, de la Reforma de la Función Pública y la Ley 23/1988, que establece como bases de régimen estatutario, entre otras, el art. 19.1 por el que todas las Administraciones Públicas deben seleccionar su personal ya sea funcionario, ya laboral, de acuerdo con la Oferta de Empleo Público mediante convocatoria con libre concurrencia y en la que se garanticen los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad. Desde el punto de vista municipal se considera poco ejemplarizador que un miembro de la Asociación sea asimismo personal dependiente municipal."*

Esta Institución reiteró la recomendación efectuada, tomando como base los argumentos siguientes. Es cierto que el art. 23.2 de la Constitución Española consagra el derecho de todos los ciudadanos a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos con los requisitos que se señalan en las leyes, así como los principios de mérito, capacidad e igualdad por los que se rige el acceso a la función pública, recogidos en el art. 103.3 de la misma Norma Fundamental.

Estos criterios y prescripciones están recogidos en la Ley 7/85, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local, Título VII, en cuyo art. 1.2 se establece: "La selección de todo personal, sea funcionario o laboral, debe realizarse de acuerdo con la oferta de empleo público, mediante convocatoria pública y a través del sistema de concurso, oposición o concurso-oposición libre en los que se garanticen, en todo caso, los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad así como el de publicidad"; añadiendo el art.19.1 de

la Ley 30/1984, de 2 de agosto de Medidas para la Reforma de la Función Pública (de carácter básico de conformidad con el art.1.3 de la Ley) que los procedimientos de selección cuidarán especialmente la conexión entre el tipo de pruebas a superar y la adecuación a los puestos de trabajo que se hayan de desempeñar incluyendo, a tal efecto, las pruebas prácticas que sean precisas.

Por su parte, el art.177.1 del Real Decreto Legislativo 781/1986 establece que la selección del personal laboral se rige por lo establecido en el art.103 de la Ley 7/1985 -a cuyo tenor el mismo será seleccionado por la propia Corporación ateniéndose, en todo caso, a lo dispuesto en el art.91 y con el máximo respeto al principio de igualdad de oportunidades de cuantos reúnan los requisitos exigidos- siendo el régimen de tales relaciones, de conformidad con lo establecido en el apartado 2 del referido precepto legal, el establecido en las normas de derecho laboral.

Según la Disposición Adicional Segunda del Real Decreto 896/1991, de 7 de junio, el Presidente de la Corporación convocará los procedimientos selectivos para el acceso a las plazas vacantes que deban cubrirse con personal laboral fijo de nuevo ingreso. Continúa el apartado 2 indicando que la selección de este personal se hará por concurso, concurso-oposición u oposición libre teniendo en cuenta las condiciones que requiere la naturaleza de los puestos de trabajo a desempeñar de conformidad con las bases aprobadas por el Pleno de la Corporación y respetando siempre los sistemas de promoción profesional, rigiéndose todo ello por sus reglamentaciones específicas o convenios colectivos en vigor. En los supuestos de concurso o concurso-oposición se especificarán los méritos y su correspondiente valoración, así como los medios de acreditación de los mismos.

Sin embargo, la Disposición Adicional segunda del Real Decreto 896/1991, de 7 de junio, referida a la selección de personal laboral fijo, no contiene previsión alguna sobre las contrataciones temporales, sin que la aplicación supletoria de las normas estatales nos señale el procedimiento (en cuanto que el art. 35 del Reglamento aprobado por Real Decreto 364/1995, de 10 de marzo, sólo condiciona la actuación a los principios de mérito y capacidad remitiendo a la normativa reguladora de los diferentes supuestos de contratación laboral temporal).

Pues bien, dicho art. 35 del Reglamento -de aplicación supletoria a la Administración Local- señala que dichos contratos (personal no permanente) se celebrarán conforme a los principios de mérito y capacidad ajustándose a las normas de general aplicación en la contratación de este tipo de personal laboral y de acuerdo con los criterios de selección que se determinen por el Ministerio para las Administraciones Públicas. Procedimiento éste que fue diseñado en Circular de 26 de marzo de 1987 de la Secretaría de Estado para la Administración Pública y respecto de la que, a los efectos que nos ocupan, cabe destacar los siguientes puntos:

9.2 La contratación de personal no permanente se efectuará mediante los sistemas de concurso o concurso-oposición, previa convocatoria publicada en los correspondientes tablones de anuncios (se entiende aquí del Ayuntamiento), sin perjuicio de su difusión en el BOP o en otros medios, y de las oficinas del INEM donde radiquen las vacantes.

9.3 Cuando la contratación revista caracteres de urgencia podrá efectuarse sin previa publicidad ni convocatoria mediante la selección del personal que ya se hubiese presentado en convocatorias anteriores - dando preferencia a aquellos que hubiesen obtenido mayor puntuación

en las mismas-. Excepcionalmente, y cuando la contratación no exceda del periodo de 15 días, podrá efectuarse de forma directa sin los requisitos anteriormente expuestos.

Por lo tanto, la posibilidad de efectuarse la contratación sin previa publicidad ni convocatoria requiere, o efectuarse mediante la selección del personal que ya se hubiese presentado, o, en otro caso, que la misma no exceda de 15 días.

Los preceptos aludidos hacen referencia a la selección de personal funcionario (de carrera, con excepción de los habilitados nacionales) así como al personal laboral, tanto de carácter fijo como temporal.

Sin embargo lo cierto es que en la legislación local se regula también la figura del personal eventual ("que desempeña funciones de confianza o asesoramiento especial") cuyo nombramiento y cese es libre, correspondiendo el mismo al Alcalde o al Presidente de la Entidad Local.

Todo ello sin perjuicio de la posibilidad de acudir a alguna de las figuras contractuales que recoge la nueva Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, si fuere procedente.

La conclusión de todo ello es que el ordenamiento jurídico arbitra distintas posibilidades cuya elección para este caso concreto se estimó que debía quedar a criterio de cada Corporación.

Por otra parte, y respecto de la manifestación sobre la no conveniencia de que un miembro de la Asociación sea personal dependiente municipal, se recuerda que el Plan Integral para Minorías Étnicas de Castilla y León aprobado mediante Decreto 65/1995, de 6 de abril, cuando se ocupa de los Proyectos Locales Integrales,

establece, dentro de las medidas a tomar en el área de asociacionismo, que deberá apoyarse el rol de mediación e interlocución que tienen las asociaciones gitanas y de otras minorías étnicas; siendo, al mismo tiempo, las propias asociaciones quienes designen a los mediadores interculturales.

Además el Programa citado fija como objetivo el de crear un servicio de asesoramiento técnico que esté a disposición de aquellas entidades públicas y organizaciones que lleven a cabo acciones con gitanos. Para ello, entre las actuaciones que se prevén, se halla la de crear un servicio de asesoría a programas compuesto por un experto en minorías étnicas y un gitano que lleven a cabo las siguientes tareas: asesoramiento a programas y seguimiento de los proyectos integrales que se lleven a cabo.

6. Relaciones de los gitanos con el resto de la sociedad

No puede dejar de aludirse a los problemas de convivencia entre gitanos y no gitanos a los que tuvo acceso esta Institución en el pasado ejercicio.

Uno de ellos fue el generado en Arévalo (Ávila) donde se celebró una manifestación 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 al colectivo.

El Procurador del Común trató el tema con la Federación Regional de Asociaciones Gitanas de Castilla y León y se desplazó a dicha localidad para obtener información directa sobre las

circunstancias de este asunto de las autoridades y de la propia comunidad gitana.

Esta Institución manifestó también la preocupación de que el conflicto pudiese acabar adquiriendo 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., en el que la Subdelegación del Gobierno en Ávila se había comprometido a incrementar la vigilancia en las zonas y días de mayor conflictividad.

El día 13 de febrero se reunió la Junta 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, creemos, a adquirir tintes racistas, aunque el riesgo era muy elevado. Lo cierto es que no hubo manifestaciones xenófobas por parte de los manifestantes.

Otro de los conflictos, aunque de menor entidad, fue el registrado en la localidad leonesa de Alija de la Ribera, donde una familia mantenía su oposición al resto de los vecinos con comportamientos bastante agresivos. El Procurador del Común realizó una visita al lugar y mantuvo entrevistas con los implicados, facilitando un acercamiento de posiciones entre las partes.

También han acudido a esta Institución varias personas para quejarse de las dificultades de convivencia que generaban otras de raza gitana de su entorno. Aunque sin traspasar el ámbito de competencias atribuido al Procurador del Común, se intentó llegar a soluciones pacíficas apelando 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.

7. Conclusiones

La comunidad gitana como grupo étnico diferente y minoritario, está hoy inserta en una sociedad más amplia de la que, en ocasiones, resulta excluida.

La discriminación es un problema que, desde luego, no es nuevo, pero en nuestros días ha alcanzado una nueva dimensión. Muy pocas personas se confiesan abiertamente racistas y, sin embargo, muchas conservan prejuicios hacia los gitanos.

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 es imprescindible promover su autonomía, pero también sensibilizar a la opinión pública de que la diversidad de culturas es un elemento que enriquece a las sociedades modernas.

No pretende afirmarse con ello que haya que otorgar privilegios a un sector de la sociedad en detrimento del resto, sino elevar su nivel de bienestar para alcanzar el mínimo del que disfrutaran todos los ciudadanos; es decir, la búsqueda de la igualdad en la relación de personas de distintas culturas.

La dignidad humana del art. 10.1 CE constituye un minimum invulnerable que todo estatuto jurídico debe asegurar, de modo que, sean unas u otras las limitaciones que se impongan en el disfrute de los derechos individuales, no conlleven menosprecio para la estima que en cuanto ser humano merece la persona.

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.

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 que se repiten y en cuya superación van a encontrarse numerosos obstáculos:

- La dificultad de estimular 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.

- La idea que parte de la población tiene de los gitanos, quienes con frecuencia son socialmente percibidos como grupo conflictivo, incluso relacionado a veces con la delincuencia a pequeña escala.

- Por último, una cierta tendencia en parte de la población gitana a vivir al margen de las normas vigentes para el resto de la sociedad.

No se oculta a esta Institución que las necesidades desbordan los recursos existentes en este momento, pero, al mismo tiempo, una actuación más coordinada permitirá aunar esfuerzos y rentabilizar mejor las actividades que cada entidad lleva a cabo.

Es fácil concluir de lo expuesto que toda política de bienestar social, o mejor de desarrollo social, ha de estar enmarcada en un programa coherente con sus objetivos últimos: la integración de estas personas en la sociedad. Para ello será preciso promover una actitud tolerante de unos colectivos hacia otros, pues la existencia de sentimientos racistas sólo contribuye al aislamiento y a la violencia.

Q/OF/3/97. Seguridad vial en vías urbanas y travesías.

1. Introducción

A lo largo del pasado ejercicio ha continuado la tarea emprendida por el Procurador del Común desde el inicio de su andadura en torno a los problemas de seguridad vial que genera la circulación de vehículos.

La finalidad de esta actuación de oficio ha sido y será la de colaborar con las Administraciones Públicas en la difícil empresa de alcanzar mayores niveles de eficacia en la prevención de accidentes.

El tema de la seguridad vial se ha abordado por esta Institución desde la óptica del ciudadano, para hacerse eco de los problemas

derivados de la circulación a los que se enfrenta de forma cotidiana y de las medidas que la Administración puede adoptar para mejorar su seguridad.

La seguridad vial es responsabilidad de todos. Por supuesto de las Administraciones Públicas que asumen las funciones de crear unas normas que posibiliten la 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 de Tráfico y Seguridad de la Circulación Vial en Castilla y León, la inestimable colaboración que ha prestado en todo momento a esta Institución, su apoyo y docto consejo en los temas que se han sometido a su consideración.

2. La vigilancia del tráfico y el ejercicio de la potestad sancionadora

Durante el año anterior se había realizado un seguimiento de los servicios de vigilancia del tráfico que los Agentes de Policía Local realizaban de las conductas prohibidas que repetían con frecuencia usuarios de bicicletas y ciclomotores, entre las que podrían citarse: circular en dirección prohibida, no respetar los semáforos, invadir las aceras y zonas peatonales, circular sin luces, etc., con el consiguiente peligro para la integridad física de peatones y de los propios usuarios.

Dicho estudio permitió extraer la conclusión de que, en la mayoría de los casos, tales conductas no se denunciaban, lo cual podía

implicar una dejación de funciones por parte de quienes estando obligados a ello no realizaban las denuncias oportunas.

Una vez constatada la escasa disposición de los Agentes encargados de la vigilancia del Tráfico a denunciar estos comportamientos y, dado que en el periodo estival aumenta la utilización de estos vehículos, el Procurador del Común se dirigió a los Ayuntamientos de población superior a los cinco mil habitantes, obligados legalmente a contar con Cuerpo de Policía Local propio, para recordar las competencias que el art. 7 del Real Decreto Legislativo 339/1990, de 2 de marzo por el que se aprueba el Texto Articulado de la Ley sobre Tráfico, Circulación de vehículos a Motor y Seguridad Vial 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, por el peligro que implican para la integridad física de los peatones.

Las Corporaciones que atendieron esta petición fueron las siguientes:

Provincia de Ávila: Arenas de San Pedro, Las Navas del Marqués.

Provincia de Burgos: Miranda de Ebro.

Provincia de León: Ponferrada, Toreno, La Robla, Villablino.

Provincia de Palencia: Palencia.

Provincia de Salamanca: Ciudad Rodrigo, Guijuelo, Salamanca.

Provincia de Segovia: San Ildefonso-La Granja.

Provincia de Soria: El Burgo de Osma.

Provincia de Valladolid: Íscar, Medina del Campo, Medina de Rioseco, Tudela de Duero, Valladolid.

En todos los casos se dieron órdenes a los Agentes de Policía Local encargados de la vigilancia del tráfico de realizar un control riguroso de estas conductas y denunciar a los infractores. Especial atención merece la respuesta enviada por el Ayuntamiento de Medina de Rioseco (Valladolid) donde, además de la anterior medida, el Alcalde dictó un Bando recordando a la población el deber de cumplir las normas de tráfico y advirtiéndole que los comportamientos antirreglamentarios serían debidamente denunciados.

Con objeto de comprobar si el número de denuncias efectivamente se había incrementado, el pasado 19 de enero de 1998 se elevó nueva 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 permite deducir que ha habido un ligero aumento 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 está lejos de alcanzar un mínimo satisfactorio a juzgar por las infracciones que tienen lugar y el escaso número de ellas en que llega a dictarse una resolución sancionadora.

3. Medidas preventivas de seguridad vial en relación con los menores

La accidentalidad vial infantil es una de las principales amenazas que afectan a la población escolar. Numerosos estudios realizados sobre accidentalidad peatonal infantil coinciden en señalar como un factor decisivo el insuficiente desarrollo de habilidades que

presenta el niño. Esta circunstancia resulta especialmente grave cuando se inician comportamientos menos vigilados por los padres.

De ahí que una de las actuaciones efectuadas en el anterior ejercicio estuviera encaminada a conocer las medidas adoptadas para proteger la integridad de los escolares a la salida y entrada de los Centros de Enseñanza.

De los informes remitidos 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, dado que los horarios de los Centros son diferentes según el ciclo de enseñanza, mediante escrito de 5 de noviembre de 1997 se sugirió a los Ayuntamientos dotados de Cuerpo de Policía Local que se verificara la presencia de los Agentes en las distintas horas de entrada y salida de menores establecidas en el calendario escolar.

Merece especial mención la gran repercusión del escrito y el hecho de que todas las Corporaciones que respondieron al mismo lo hicieron favorablemente.

Provincia de Ávila: Arenas de San Pedro, Ávila, Arévalo, Candeleda, Las Navas del Marqués.

Provincia de Burgos: Aranda de Duero, Briviesca, Medina de Pomar, Miranda de Ebro, Valle de Mena.

Provincia de León: Astorga, Bembibre, Cacabelos, Cistierna, León, Fabero, La Bañeza, La Robla, Ponferrada, San Andrés del Rabanedo, Toreno, Villablino, Villaquilambre.

Provincia de Palencia: Aguilar de Campóo, Guardo, Palencia, Venta de Baños, Villamuriel de Cerrato.

Provincia de Salamanca: Alba de Tormes, Béjar, Ciudad Rodrigo, Guijuelo, Peñaranda de Bracamonte, Salamanca, Santa Marta de Tormes.

Provincia de Segovia: Cuéllar, El Espinar, San Ildefonso-La Granja.

Provincia de Soria: Almazán, El Burgo de Osma, Soria.

Provincia de Valladolid: Íscar, Laguna de Duero, Medina del Campo, Tordesillas, Tudela de Duero, Valladolid.

Provincia de Zamora: Benavente, Zamora.

De las contestaciones recibidas merece especial mención la del Ayuntamiento de Salamanca por la atención que ha prestado al tema de la seguridad vial infantil y las alternativas que ha contemplado para reforzar el control del tráfico por medio de Agentes de Policía Local:

"...Con fecha 7 de mayo del año en curso, por parte de esta Jefatura se solicitó al Ministerio de Justicia la posibilidad que personas del colectivo de "objetores de conciencia" pudieran realizar las labores de "controlador escolar de tráfico" y de esta forma cumplir con ello la prestación social sustitutoria.

Posteriormente, con fecha 23 de octubre pasado, en cumplimiento de la petición anterior, ha sido asignado a esta Corporación municipal, concretamente a la Policía Local, un total de diez objetores, con la intención de que presten este servicio en las proximidades de ocho centros escolares.

El comienzo de su actuación está previsto para el día 24 de noviembre del corriente, con arreglo a su resultado no se descarta la posibilidad de que en un futuro ese trabajo se pueda extender a otros puntos estratégicos de la ciudad, siempre y cuando se consiga la asignación de más personal de este colectivo por parte del Ministerio de Justicia.

Este grupo compuesto por diez jóvenes va a recibir un programa formativo destinado o dirigido en un principio a los pequeños, con la disertación de charlas y actividades relacionadas todas ellas con la educación vial infantil, programa que llevarán a cabo los Técnicos del Centro Superior de Educación Vial.

Por otro lado y dentro de los objetivos de protección a los menores, se han instalado postes semafóricos en las proximidades de dos Colegios.

Por último, el servicio prestado por la Policía Local continúa y continuará en las proximidades de los centros educativos cuyos cruces representen mayor peligro, estando prevista también la puesta en práctica de controles de velocidad."

4. Educación Vial

La premisa inicial en el tema de la seguridad vial viene constituida por la afirmación de que una persona con una buena información en materia vial ofrecerá respuestas más adecuadas a cada situación, lo cual redundará en beneficio propio y del tráfico en general.

Desde esta perspectiva, no podemos sino compartir la opinión generalizada de que el punto de partida para la reducción en los niveles

de siniestralidad debe pasar necesariamente por fomentar el estricto cumplimiento de las normas de circulación por los usuarios de las vías.

Somos conscientes de que, por parte de las Corporaciones Locales, se vienen realizando campañas para lograr la educación vial de los peatones. Mas, si nos atenemos a la escasa observancia de la normativa vigente por parte de no pocos ciudadanos, parece aconsejable intensificar dichas medidas, dado que el desarrollo de la capacidad de las personas para hacer uso de las vías, ya sea como peatón o como conductor, es, como se ha dicho, el medio más eficaz para prevenir la accidentalidad.

En el caso de los menores, la formación y educación de los mismos resulta de capital importancia, puesto que sus comportamientos y hábitos determinan una exposición mayor al riesgo de sufrir accidentes.

Como se ha señalado anteriormente, ha podido comprobarse con satisfacción que la mayoría de los Ayuntamientos ha promovido iniciativas para conseguir la seguridad vial infantil a la entrada y salida de los Centros escolares, si bien es cierto que el problema seguía planteándose en todo el trayecto recorrido por los escolares desde su domicilio hasta dichos Centros.

Por ello, convencidos de que la mejor de las soluciones posibles sería potenciar la formación de la población infantil transmitiéndoles hábitos de conducta adecuados en pro de su seguridad, con fecha 11 de marzo de 1997, se envió a los Ayuntamientos dotados de Cuerpos de Policía Local la siguiente Sugerencia:

"Que se destine un porcentaje de la cantidad recaudada en concepto de multas de tráfico para iniciativas de Educación Vial en

Centros Escolares y jornadas y campañas especiales dirigidas a los diversos colectivos de personas que participan en la circulación vial."

Hasta la fecha se han recibido contestaciones procedentes de las Corporaciones que a continuación se relacionan:

Provincia de Ávila: Arenas de San Pedro, Candeleda, Las Navas del Marqués.

Provincia de Burgos: Burgos, Medina de Pomar, Miranda de Ebro.

Provincia de León: Cistierna, Fabero, La Robla.

Provincia de Palencia: Aguilar de Campóo, Palencia.

Provincia de Salamanca: Ciudad Rodrigo, Guijuelo, Salamanca.

Provincia de Segovia: Cuéllar, Segovia.

Provincia de Soria: El Burgo de Osma.

Provincia de Valladolid: Laguna de Duero, Tordesillas, Tudela de Duero.

Del contenido de dichas respuestas puede concluirse que todos los Ayuntamientos que remitieron sus informes habían previsto la realización de campañas de educación vial.

No obstante, si nos atenemos a la realidad diaria, continuamente se observan los peligros a los que se exponen los peatones, en concreto los niños que habitualmente juegan en las calzadas de las vías públicas, 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 o, al menos, evidencia la necesidad de insistir en la creación de hábitos que disminuyan los riesgos para su vida.

Movido por el ánimo de colaborar, el Procurador del Común formuló una sugerencia en la que se proponían algunas medidas que se estimaron de utilidad como complemento de la actividad educadora que se imparte en los colegios y que se sintetizan en las siguientes:

- 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, advirtiéndoles 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 tengan presentes en todos los casos.

5. Actuaciones concretas en materia de señalización de las vías

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 fuera posible.

1) Los días 8 y 9 de marzo la intersección de la Avda. División Azul con la Avda. Párroco Pablo Díez -al inicio de la carretera nacional 120- dentro del término municipal de San Andrés del Rabanedo (León), presentaba un caos evidente debido a que la señalización semáforica instalada en la misma no funcionaba, al parecer, como consecuencia de un accidente ocurrido en dicha intersección que había hecho desaparecer uno de los semáforos, mientras los demás mostraban diversas anomalías de funcionamiento.

A pesar de la confusión de los conductores de los vehículos y la peligrosidad del cruce en cuestión, no se había adoptado ninguna medida al respecto, todo ello agravado por la circunstancia de haberse originado el problema durante un fin de semana.

Advertidos tales hechos, se iniciaron desde esta Institución los trámites pertinentes para lograr una solución con la urgencia que el caso requería y, después de diversas gestiones, finalmente se pudo comprobar que se había procedido a regular el tráfico por medio de un Agente. Nuevamente fue necesario llamar la atención de las autoridades municipales de San Andrés del Rabanedo al haber advertido que el Agente de Circulación estaba desprovisto de elementos que permitieran su visualización a distancia, por lo que se recomendó la utilización de los mismos, sobre todo a efectos de facilitar la seguridad de dicho Agente.

2) También tuvo conocimiento esta Institución del hecho de que varios semáforos de la travesía de la localidad de la Virgen del Camino en León no funcionaban o lo hacían sólo parcialmente.

Una vez puesta dicha circunstancia en conocimiento de la Demarcación de Carreteras del Estado en Castilla y León Occidental se nos informó que la instalación semafórica de la travesía se había entregado para su conservación y mantenimiento al Ayuntamiento de Valverde de la Virgen.

En consecuencia, se dirigió al Ayuntamiento de Valverde de la Virgen (León) la recomendación de que se procediera a la comprobación y acondicionamiento de la señalización semafórica existente en la travesía.

3) Tras realizar una visita a la localidad de Alija de la Ribera, perteneciente al término municipal de Villaturiel en la provincia de León, se comprobó el riesgo de accidentalidad que se registraba en un puente, pues, pese a que el puente se hallaba cerrado al tráfico de vehículos y que esta circunstancia se encontraba debidamente indicada, los conductores hacían caso omiso de la prohibición y continuaban circulando por el mismo.

Con fecha 1 de diciembre de 1997 se formuló sugerencia al Ayuntamiento de Villaturiel para que adoptara alguna medida complementaria a la señalización que asegurara el respeto a la prohibición de circular por dicho puente, a lo cual no se ha obtenido respuesta por el momento.

4) Otro supuesto de deficiente señalización fue el detectado en Palencia, donde se comprobó que la carretera que conduce hasta el monumento conocido como "Cristo del Otero" carecía de señalización que advirtiera a los conductores que el abandono del lugar habría de realizarse por la misma vía empleada para su acceso, de modo que, forzosamente, aquéllos deberían maniobrar en un espacio reducido para lograr tal finalidad.

Aunque esta cuestión carecía a primera vista de una excesiva relevancia, sin embargo lo cierto es que la instalación de la preseñalización de calzada sin salida (S-15), que recoge el art. 159 del Reglamento General de Circulación, aprobado por R.D. 13/1992, de 17 de enero, contribuiría a evitar los inconvenientes que padecen los conductores en este trayecto, o al menos, avisaría de su existencia.

Por ello se sugirió al Ayuntamiento de Palencia la instalación de la señal indicativa de preseñalización de calzada sin salida en el tramo de carretera que conduce al monumento del "Cristo del Otero". A la fecha de cierre de este informe no se había obtenido respuesta por parte de esta Corporación.

5) También se tuvo conocimiento de un problema que padecían los vecinos de Zamora residentes en los Barrios de La Candelaria, Los Bloques y Pantoja, provocado por la elevada velocidad a la que circulan los vehículos por la Ronda de Circunvalación, la cual deben atravesar con frecuencia dada la proximidad de la vía a las edificaciones, todo ello agravado por la circunstancia de que, según

afirmaciones de los mismos vecinos, en dicha zona no existía vigilancia alguna por parte de Agentes encargados del Tráfico.

Con fecha 14 de julio de 1997 se solicitó información al Ayuntamiento de Zamora acerca de las medidas que tenía previsto adoptar para paliar la situación descrita, a lo cual no se obtuvo respuesta alguna.

6) Otro problema de señalización fue el detectado en Burgos, ante la ausencia de señalización orientativa de la dirección que deben seguir los conductores que circulan por la Avda. de Valladolid para enlazar con la Autopista hacia Vitoria, concretamente en el cruce de la Plaza de Vega, donde existe señalización indicativa de otras vías de salida de la ciudad.

La colocación de la señal indicada contribuiría, a nuestro juicio, a evitar la posible desorientación que pueden padecer los conductores en este trayecto. Por ello, mediante escrito fechado el 5 de septiembre de 1997 se sugirió al Ayuntamiento de Burgos que valorara la posibilidad de instalar la señal indicativa de salida hacia la Autopista a Vitoria en la intersección aludida, sugerencia que fue rechazada.

7) Uno de los accidentes de tráfico que llamó la atención de esta Institución fue el atropello de tres menores ocurrido el día 1 de octubre, a la altura del nº 42 de la calle Eduardo Saavedra de Soria.

Solicitado informe sobre las circunstancias del mismo se comprobó que en el atestado del accidente se hacía constar que era una vía con varios pasos de peatones y que a pesar de haber señalización indicativa de los mismos se habían producido varios casos de atropello, debido a que, al ser una calzada de dos carriles para cada sentido, existía el inconveniente que entre los vehículos que transitaban la misma se restaban visibilidad entre ellos.

Por ello, el 1 de diciembre de 1997 se sugirió al Ayuntamiento de Soria que procediera a inspeccionar el tramo con el fin de comprobar los motivos por los cuales la señalización resultaba insuficiente para regular el tráfico de la zona, con el consiguiente riesgo para la integridad de las personas, que se reforzara la señalización y se procediera a adoptar cuantas medidas fueran necesarias para que se cumpla la normativa que obliga a los usuarios de las vías a respetar las prescripciones de las señales. La sugerencia fue aceptada.

8) Con fecha 28 de abril de 1997 se formuló una sugerencia a la Diputación de León, una vez que se verificó la inexistencia de aceras en el tramo de la carretera que une León con el Parque "Monte San Isidro", tramo éste que es transitado por numerosas personas que acuden al parque sobre todo en jornadas festivas. Dicha sugerencia fue aceptada.

6. Análisis de los factores que intervienen en los accidentes de tráfico

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

Desde esta Institución se ha realizado un análisis de algunos accidentes que han tenido lugar en el ámbito de esta comunidad autónoma, del cual resulta que los factores determinantes en la producción de los mismos fueron:

- La existencia de travesías.

- La escasa formación vial de los conductores y de los peatones.
- El escaso respeto de los límites de velocidad establecidos dentro del casco urbano.
- La realización de comportamientos arriesgados por los sujetos implicados.

7. Conclusiones

Es cierto que, en alguna medida, las actuaciones promovidas por las Administraciones a los distintos niveles, central, autonómico y local, han conseguido reducir los accidentes de tráfico, 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 o integridad física.
- 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.

Nos parece necesario insistir en la idea de que la potestad sancionadora es una consecuencia inherente a la potestad normativa de establecer deberes y obligaciones, puesto que 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.

Q/OF/13/97. Pararrayos radiactivos

Por esta Institución, al amparo de las facultades conferidas por la Ley 2/1994, de 9 de marzo, se inició una actuación de oficio a fin de determinar el estado de la gestión de los pararrayos radiactivos en nuestra Comunidad Autónoma.

La normativa de aplicación a esta materia se encuentra contenida en el Real Decreto 1428/1986, de 13 de junio, sobre prohibición de instalación de los pararrayos radiactivos y legalización o retirada de los ya instalados, cuyas disposiciones transitorias fueron modificadas por el Real Decreto 903/1987, de 10 de julio.

Pues bien, la disposición transitoria primera del Real Decreto 1428/1986, modificada por el segundo real Decreto citado, establece que los poseedores de los pararrayos radiactivos ya instalados que

carezcan de autorización, procedan a solicitarla, y en caso contrario, la disposición transitoria segunda obliga a comunicar la tenencia de éstos a la Dirección General de la Energía y al Consejo de Seguridad Nuclear, y a poner los cabezales de los citados pararrayos a disposición de una Empresa autorizada por el Gobierno para la gestión de los residuos radiactivos que se encargará de retirar los cabezales.

Debido a que la competencia sobre esta materia no ha sido transferida a la Comunidad Autónoma de Castilla y León, fue preciso llevar a cabo las gestiones oportunas con el Ministerio de Industria y Energía, que informó a esta Institución que la Empresa Nacional de Residuos (ENRESA), de acuerdo con la normativa citada, procede a retirar por cuenta de la Administración del Estado los pararrayos radiactivos existentes en España.

Así pues, y tras la solicitud de información efectuada a la Empresa Nacional de Residuos, se puso en conocimiento de esta Institución el estado de la gestión de los pararrayos radiactivos al 30 de junio de 1997 en las provincias que constituyen nuestra Comunidad Autónoma:

Se han recibido en la citada entidad 1.482 solicitudes de retirada de estos pararrayos correspondientes a toda la Comunidad Autónoma, que se distribuyen por provincias de la siguiente manera: 104 de Ávila, 279 de Burgos, 279 de León, 110 de Palencia, 141 de Salamanca, 129 de Segovia, 82 de Soria, 278 de Valladolid y 80 de Zamora.

Los pararrayos radiactivos que han sido retirados en nuestra Comunidad ascienden a un total de 1.439: 101 en Ávila, 256 en Burgos, 271 en León, 107 en Palencia, 140 en Salamanca, 128 en Segovia, 80 en Soria, 276 en Valladolid y 80 en Zamora.

Los pararrayos cuya retirada ha sido solicitada y se encuentran pendientes de retirar ascienden a un total de 43: 3 en Ávila, 23 en Burgos, 8 en León, 3 en Palencia, 1 en Salamanca, 1 en Segovia, 2 en Soria y 2 en Valladolid.

Hacen un total de 135 los pararrayos localizados pendientes de solicitud de retirada: 3 en Ávila, 24 en Burgos, 58 en León, 13 en Palencia, 9 en Salamanca, 17 en Segovia, 8 en Valladolid y 3 en Zamora. Respecto a estos pararrayos, y de acuerdo con la normativa señalada anteriormente, la Empresa Nacional de Residuos Radiactivos ha remitido a sus propietarios un escrito ofreciendo los servicios de retirarlos, e igualmente ha comunicado a los Ayuntamientos correspondientes las direcciones de los posibles propietarios por si considerasen oportuno contactar con los mismos, debido a que dicha entidad sólo puede retirar los pararrayos cuyos propietarios lo hayan autorizado, al tratarse de propiedades privadas.

Q/OF/28/97. Empresas instaladoras de gas.

Al amparo de las facultades atribuidas en la Ley 2/1995, de 9 de marzo, el Procurador del Común inició una actuación de oficio en relación con la actividad que han venido desarrollando una serie de empresas instaladoras de gas.

A través de las manifestaciones de las personas que se han dirigido a esta Institución así como de las publicaciones aparecidas en la prensa, se tuvo conocimiento de que esas empresas, en el ejercicio de su actividad, estaban incurriendo en una serie de irregularidades en relación con la información ofrecida y requerida a los usuarios, y en el modo de acceder a las viviendas para proceder a efectuar el cambio de

las mismas piezas en cortos intervalos de tiempo o para realizar la inspección dentro del periodo de vigencia del certificado de revisión.

Por ello, se iniciaron las gestiones de investigación con las nueve Delegaciones Territoriales de la Junta de Castilla y León a fin de determinar la veracidad de los hechos expuestos, solicitando, en consecuencia, información sobre las reclamaciones presentadas, irregularidades cometidas, y medidas adoptadas.

Pues bien, la situación por provincias, conforme la información facilitada y obrante en esta Institución -tan sólo no se recibió contestación de la Delegación Territorial de Ávila-, es la siguiente:

Burgos:

Reclamaciones: En el Servicio Territorial de Industria, Comercio y Turismo de la Delegación Territorial de Burgos se recibieron en su día varias reclamaciones sobre la actuación de una empresa instaladora de gas.

Irregularidades: Consta que las irregularidades cometidas son la realización de revisiones periódicas en instalaciones receptoras de gas, con personal no autorizado, sin cumplimentar los requisitos reglamentarios y sin extender certificado oficial.

Medidas adoptadas: Contra dicha empresa se incoó expediente sancionador, acordándose su suspensión debido a la iniciación de diligencias previas por estafa en el Juzgado núm. 2 de Burgos.

León:

Reclamaciones: Se recibieron en el Servicio Territorial de Industria, Comercio y Turismo quejas de carácter verbal y una sola

queja formal, por escrito, tramitada a través de la Sección de Consumo del citado Servicio.

Las reclamaciones verbales podrían centrarse en:

a) La información que se requiere y ofrece. Parece que no se consulta si se ha realizado la revisión en tiempo y forma y si se dispone del certificado de revisión (cuyo periodo de validez es de 5 años), realizándose la inspección dentro del periodo de vigencia del certificado que en múltiples reclamaciones parece existir.

b) El modo en el que accede a las viviendas. Parece que la información de quienes son y en calidad de qué asisten no se corresponde con la realidad.

Irregularidades: Se alude a una empresa inscrita como instaladora de gas con categoría profesional EG-II, encontrándose autorizada para desarrollar su actividad en el municipio de León. Según ese Servicio, podría deducirse que pudiera tratarse de irregularidades de forma en relación con la información que el personal de la empresa ofrece a los usuarios y de la forma en la que se accede a las viviendas.

Medidas adoptadas: Sin perjuicio del expediente tramitado en la Sección de Consumo al que se aludía anteriormente, la referida Delegación Territorial y en colaboración con dos periódicos de la localidad, ha emitido sendas notas de prensa informando a los consumidores en general sobre el problema planteado.

Palencia:

Reclamaciones y medidas adoptadas: Según información de la Delegación Territorial de Palencia, fueron presentadas tres denuncias

contra una empresa instaladora de gas sin razón social en esta provincia. Dichas denuncias fueron remitidas al Fiscal Jefe de la Audiencia Provincial de Palencia por estimar que pudieran ser constitutivas de falta contra el patrimonio.

Salamanca:

Reclamaciones: Se recibieron en el Servicio Territorial de Industria, Comercio y Turismo llamadas telefónicas, denuncias de la Guardia Civil y denuncias de particulares, tanto verbales como escritas, siendo las irregularidades las siguientes:

- Forma de presentación ante el usuario, diciendo que actúan en representación de empresas de gas, o de la Junta de Castilla y León, indicando la necesidad de la revisión o el inminente corte de suministro.

- Cobro de facturas aparentemente excesivas por su importe y en todos los casos al contado.

Irregularidades: Por ese Servicio Territorial se tiene conocimiento de empresas no autorizadas ni inscritas que actúan en la provincia de Salamanca.

Asimismo, según la Sección de Consumo de dicho Servicio, un buen número de empresas viene ejerciendo la actividad de mantenimiento de instalaciones de gas butano incurriendo en graves irregularidades administrativas que atentan contra los derechos de los consumidores y usuarios: la sustitución innecesaria, por no hallarse caducados, de los tubos flexibles de gas, de los reguladores (por no ser necesario salvo fallo del mismo), imposición de servicios no solicitados, uso de información falsa.

Las actuaciones no han sido regulares en el tiempo, ni en el espacio, actúan durante un tiempo de días en distintos puntos de la capital, y otros en distintos puntos de la provincia, desapareciendo cuando por los medios hasta ahora seguidos de prensa, policía y denuncias, se ven descubiertos.

Medidas adoptadas: Consisten en lo siguiente:

a) Campañas de información general en prensa escrita y radio alertando a los consumidores acerca de estas irregularidades.

b) Al haberse producido abusos por alguna de estas empresas en instituciones religiosas, se procedió, en cooperación con el Obispado de Salamanca, a enviar circular informativa a 200 Centros de la Diócesis en previsión de estos hechos, siendo muy satisfactorio el resultado al no haberse recibido nuevas denuncias procedentes de aquellos centros.

c) Proponer la incoación de expedientes sancionadores por infracción grave. Dos empresas ya habían sido sancionadas.

En cuanto a situación actual y previsibles actuaciones, se indica lo siguiente:

- No se trata generalmente de problemas de seguridad en las instalaciones, sino que afectan principalmente a los derechos económicos del usuario o consumidor, y precisamente usuarios confiados o de buena voluntad, o desconocedores de sus obligaciones respecto de su instalación de gas.

- Es necesario seguir actuando a través de la Sección de Consumo, en sentido preventivo y sancionador, e informando que no se efectúen pagos al contado de importes sospechosos.

- No obstante, previendo que una excesiva campaña o sensibilización pudiera provocar que el usuario cerrase las puertas en principio a empresas autorizadas y no atendiera debidamente al mantenimiento y revisiones periódicas de sus instalaciones y su seguridad, y con el fin de que una correcta información pueda llegar a los usuarios, se celebrarían reuniones con las empresas suministradoras, con la posible propuesta de que éstas, al hacer la entrega de los suministros, incorporen información unida o colgada en la botella y/o se incorporase alguna etiqueta o pegatina en la parte más visible de la instalación, próxima a la botella. Esto, aparte de otras posibles propuestas, evitaría, si la información es adecuada, posibles accidentes, aunque esporádicos, debidos a la manipulación de la instalación en casos de reformas de cocina, de los muebles de la misma, ubicación de las bombonas, etc., dado que se considera prioritaria la seguridad.

Segovia:

La Delegación Territorial de Segovia remitió a esta Institución informe del Servicio Territorial de Industria, Comercio y Turismo en el que se indica que no existen antecedentes de actuación alguna que derivase en denuncia.

Soria:

Reclamaciones: Se recibió una denuncia en la Sección de Edificios no Industriales del Servicio Territorial de Industria, Comercio y Turismo y diversas en la Sección de Consumo.

Irregularidades: El referido Servicio Territorial señala en su informe que se han detectado actuaciones irregulares dentro de la provincia de Soria, respecto de las cuales se ha abierto el oportuno procedimiento sancionador. Las entidades que actúan irregularmente lo

hacen en pequeños municipios de la provincia y en barrios periféricos de la capital, en domicilios de personas de edad avanzada con escasa información y nulo conocimiento de la normativa vigente.

Los trabajos que realizan normalmente son cambios de tubo flexible de gas, reguladores, tetinas y terminales, muchas veces innecesariamente y cobrando precios que pueden considerarse como abusivos. Expiden facturas correctamente realizadas y en las que consiguen que el cliente firme la conformidad con los trabajos realizados.

Medidas adoptadas: Además de la incoación de expedientes sancionadores, las medidas adoptadas han sido canalizadas a través de la Secretaría Técnica y de la Sección de Consumo:

La Secretaría Técnica, cuando a través de las Secciones de Industria y Energía o de Edificios no Industriales y Metrología ha detectado estas prácticas, se ha puesto en contacto con los Ayuntamientos de la zona advirtiéndoles de esta posibilidad, e igualmente se ha contactado con la Guardia Civil para que extremen su precaución. En algunas ocasiones, se han publicado anuncios en la prensa, advirtiendo a la población en general de esta práctica.

Asimismo, en las reuniones que periódicamente mantiene la Sección de Edificios no Industriales y Metrología con los Instaladores, se les ha advertido que comuniquen rápidamente al Servicio Territorial la realización de estas prácticas, si tuvieran conocimiento de las mismas.

En lo que se refiere a la Sección de Consumo, aparte de la tramitación de las reclamaciones recibidas, en diversas charlas con Asociaciones de Consumidores y Usuarios se ha explicado la

legislación vigente, para que su conocimiento evite los abusos por parte de este tipo de empresas.

Valladolid:

Reclamaciones: Durante los últimos años, según informe del Servicio Territorial de Industria, Comercio y Turismo, se recibieron numerosas reclamaciones de los usuarios sobre irregularidades provocadas por determinadas empresas autorizadas de gas en su actuación en la provincia de Valladolid.

Irregularidades: Normalmente las quejas se refieren a irregularidades en el desempeño de sus funciones por parte de determinadas empresas que, encontrándose la mayoría de las veces registradas en ese Servicio, en su relación directa con los usuarios actúan con engaño haciéndoles creer por diferentes procedimientos que es necesario realizar alguna sustitución de material o efectuar determinadas operaciones que no son en general obligatorias ni necesarias, cobrando por ello cantidades normalmente elevadas.

En la mayor parte de las ocasiones se trata de Empresas procedentes de otras Comunidades Autónomas amparándose en que la normativa vigente permite que se autorice temporalmente la actividad en una Comunidad aportando el Certificado de Empresas Instaladoras obtenido en el territorio de origen.

Concretamente la actividad que realizaban estas empresas en un principio consistía en sustituir los tubos flexibles de alimentación a los aparatos de gas alegando que no son reglamentarios o que están caducados.

Posteriormente se comenzaron a recibir quejas relativas a la sustitución de los reguladores de presión de gas (aparatos que no tienen

fecha de caducidad) aunque no presentasen ningún indicio de estar averiados.

Por último, hay empresas que además de lo anterior también extienden Certificados de revisión de las instalaciones, lo que ya implica una mayor responsabilidad en sus actuaciones puesto que deben garantizar durante un período de cuatro años las deficiencias atribuidas a una mala ejecución de las operaciones que les hayan sido encomendadas, así como de las consecuencias que de ellas se deriven.

En todos estos casos suelen actuar con engaño, amparándose en la ignorancia de los usuarios que en general se trata de personas mayores, desconocedoras de esta problemática y que acceden a la realización de las operaciones descritas, abonando un precio desproporcionado ante el temor de sufrir una restricción en el suministro de las botellas de gas o de alguna hipotética sanción por parte de la Junta de Castilla y León.

También se han detectado en algunos casos actuaciones irregulares en instalaciones por canalización, ya sean de propano o de gas natural.

Medidas adoptadas:

- Exigir al máximo la cumplimentación de los requisitos necesarios para la concesión de los Certificados de Empresa Instaladora.

- Publicación de un anuncio en un periódico local.

- Se procura atender puntualmente a todas las personas que llamen por teléfono o se personen en estas oficinas recabando información.

- Se procura actuar por la vía de apertura de expedientes sancionadores siempre que ello resulte posible, ya que en general es difícil probar la irregularidad de las actuaciones.

- Sin embargo, analizando el problema, el Servicio Territorial estima que el mejor método para combatirlo es la información, haciendo saber a los usuarios en general que siempre que se presenten personas en su domicilio, sin haberlo solicitado previamente, manifestando pertenecer a una Empresa de gas, podrán aceptar o no sus servicios en función de que necesiten de los mismos y de la credibilidad que les ofrezca una vez solicitada su acreditación, debiendo conocer que sus únicas obligaciones son la de revisar periódicamente su instalación receptora y la de sustituir el tubo flexible si se encuentra dañado o caducado. Las operaciones pueden ser realizadas por Empresas Instaladoras aunque la sustitución del tubo flexible puede realizarla el usuario si así lo prefiere.

- El Decreto 124/1997 de 5 de junio, por el que se regula la prestación de servicios a domicilio a los consumidores y usuarios, al incluir dentro de su ámbito de aplicación la actividad mencionada, facilitará la labor de acabar con las irregularidades actualmente detectadas.

Zamora:

Irregularidades: Del informe emitido por el Servicio Territorial de Industria, Comercio y Turismo se desprende que, apoyándose en la obligación reglamentaria de realizar inspecciones periódicas, algunas empresas, generalmente autorizadas como instaladoras, se presentan en los domicilios de los usuarios pretendiendo efectuar la revisión, y en caso de no mostrarse favorables a la misma, les intimidan manifestando peligrosidad, que serán responsables de posibles accidentes, que se procederá al corte del suministro de gas, que pueden ser sancionados,

etc, colocándoles, en consecuencia, en una situación de indefensión. Y una vez el usuario cede, se realiza la revisión y presentan factura que ha de pagarse al contado, en la que figura la conformidad del usuario; y precisamente, esta firma de conformidad, según señala el Servicio Territorial, hace buenas todas las actuaciones realizadas e impide plantear posteriormente cualquier tipo de reclamación.

Reclamaciones y Medidas adoptadas: Se han recibido reclamaciones en ese Servicio Territorial, pero, tal como indica este organismo, las irregularidades supuestamente cometidas no pueden ser probadas, por lo que las actuaciones efectuadas han sido las de exigir a las empresas denunciadas, en el momento de la renovación de autorizaciones, una completa transparencia en la documentación, y se ha facilitado información a los usuarios.

Teniendo en cuenta todo lo anterior, es preciso señalar que la normativa vigente en la materia (fundamentalmente el art. 22 de Real Decreto de 11 de septiembre de 1992 por el que se aprueba el Reglamento de la actividad de distribución de gases licuados del petróleo) sólo impone la revisión periódica cada cinco años de las instalaciones receptoras de gases. Sin embargo, los elementos que tengan fecha de caducidad deberán ser sustituidos por los usuarios antes de dicha fecha, es decir, las labores de simple mantenimiento de las instalaciones domésticas pueden llevarse a cabo por sus titulares. Este Reglamento es de aplicación a las instalaciones que se alimentan con botellas de gas butano y propano.

Por ello, esta Institución entendió que los hechos relatados podían ser constitutivos de un delito o falta continuados de estafa de los arts. 248 o 623 en relación con el art. 74 del Código Penal.

Concurren todos los requisitos del tipo: engaño concurrente (afirman que actúan en nombre de la Junta de Castilla y León e

imponen la necesidad de revisar las instalaciones de gas), error de la víctima que origina un desplazamiento patrimonial, relación de causalidad entre el engaño y el perjuicio y ánimo de lucro o intención de obtener un beneficio económico ilícito.

Ahora bien, esta Institución es consciente de la dificultad de probar alguno de estos requisitos, ya que los reguladores y los tubos flexibles sustituidos fueron retirados por los respectivos operarios y resulta difícil acreditar que la revisión o la sustitución fueron innecesarias.

No obstante, se pusieron los hechos en conocimiento de la Fiscalía del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León a fin de que se diera traslado a las Fiscalías de las Audiencias Provinciales correspondientes y, si se estimara oportuno, se incoaran las pertinentes diligencias de investigación al amparo del art. 785 bis, 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 derivara su comisión o, en caso contrario, se acuerdare su archivo.

Q/OF/7/97.Actuación de oficio en materia de máquinas recreativas.

Esta Institución, a través de las informaciones publicadas en la prensa diaria, tuvo conocimiento de la instalación de un videojuego pornográfico en varias salas de establecimientos públicos de la provincia de Valladolid, denominado "Miss World 96".

Debido a las repercusiones que dicho juego podría provocar en la estabilidad emocional de los menores de edad, y conforme a las

facultades conferidas en la Ley 2/1994, de 9 de marzo, del Procurador del Común, por esta Institución se procedió a solicitar información a la Delegación del Gobierno en Castilla y León y a la Dirección General de Administración Territorial de la Consejería de Presidencia y Administración Territorial acerca de las medidas que pudieran adoptarse en orden a la suspensión o retirada del mercado de dichos juegos.

De la información remitida por dichos organismos, pudo constatarse la adopción de las siguientes medidas:

- Por el Delegado del Gobierno se dirigió escrito a los entonces Gobiernos Civiles de las provincias de la Comunidad Autónoma de Castilla y León dando conocimiento de la publicación en un medio de comunicación de la existencia en bares y salones de juego de vídeo denominado "Miss World 96", cuyas placas no habían sido homologadas por la Comisión Nacional del Juego, al objeto de que se dieran las órdenes oportunas a las Comisarías Provinciales y a los Inspectores de Policía que controlan el juego para que procedieran a realizar las averiguaciones correspondientes y, en su caso, a precintar el citado material.

- Por la Dirección General de Administración Territorial se solicitó, en virtud del Convenio suscrito entre el Ministerio de Justicia e Interior y la Consejería de Presidencia y Administración Territorial, la colaboración de las Fuerzas de Seguridad del Estado a fin de que inspeccionaran los salones de juego, los salones recreativos y bares y procedieran a levantar la correspondiente acta de infracción, así como a precintar la máquina objeto de la infracción.

Pues bien, en virtud de estas medidas, por la Jefatura Superior de Policía y los servicios de ella dependientes se llevaron a cabo las actuaciones oportunas, dando como resultado el levantamiento de actas

en cuatro establecimientos o firmas comerciales, incorporándose los efectos documentales precisos y las placas incautadas.

Por otra parte, esta Institución entendió que los hechos publicados en la prensa podrían ser constitutivos de un delito del art. 186 del Código Penal, que castiga, entre otros tipos, la difusión de material pornográfico entre menores de edad o incapaces, pues, según las noticias aparecidas en la prensa citada, cuya veracidad no se prejuzgaba en ningún caso, las placas señaladas funcionaban en bares y en salas de juego, cuya entrada es libre, y éstas últimas utilizadas normalmente por menores de edad.

A este respecto es preciso tener en cuenta las siguientes consideraciones:

1. Según ha considerado la doctrina, pornografía es la manifestación de lo sexual que posee una tendencia objetivada en la excitación con ausencia de valores literarios, artísticos, informativos o científicos y que, por lo tanto, pudiera resultar ofensiva. Por su parte, por material pornográfico ha de entenderse cualquier clase de soporte físico en el que la pornografía se sustenta (impreso de papel, cartón o cualquier otra clase de material, películas, video, etc.).

2. El Tribunal Constitucional ha declarado en Sentencia de fecha 15 de octubre de 1982 que la pornografía no constituye para el Ordenamiento jurídico vigente, siempre y en todos los casos, un ataque contra la moral pública en cuanto *mínimum ético* acogido por el derecho, sino que la vulneración de ese *mínimum* exige valorar las circunstancias concurrentes y, entre ellas, muy especialmente la forma de la publicidad y de la distribución, los destinatarios -menores o no-, pues no cabe duda de que cuando los destinatarios son menores -aunque no lo sean exclusivamente- la protección a la juventud y a la infancia cobra una intensidad superior.

3. Restringido al art. 432 del Código Penal derogado, el Tribunal Supremo, en Sentencia de 5 de febrero de 1991, ha declarado que la faceta objetiva del tipo requiere, en cuanto a casos como el que nos interesa, que el material sea capaz de perturbar, en los aspectos sexuales, el normal curso de la personalidad en formación.

Por todo ello, se estimó oportuno poner en conocimiento del Ministerio Fiscal los hechos publicados, a fin de que se incoaran las pertinentes diligencias de investigación al amparo del art. 785 bis, se ordenara la práctica de las debidas actuaciones para la comprobación del hecho y de la responsabilidad de los partícipes en el mismo y finalmente se instara del Juez de Instrucción competente la incoación de las correspondientes diligencias previas si de lo actuado se deriva su comisión o, en caso contrario, se acordara su archivo.

La Fiscalía del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León con sede en Burgos ordenó al Fiscal-Jefe de la Audiencia Provincial de Valladolid la incoación de las oportunas diligencias de investigación.

En virtud de las correspondientes diligencias de investigación, se remitió por la Fiscalía de la citada Audiencia Provincial informe de la Jefatura Superior de Policía, en el que se indica que los hechos expuestos motivaron actuaciones del Grupo Especial del Juego, incautándose, como ya se exponía anteriormente, las placas, que fueron remitidas a la autoridad autonómica competente, por estar incursos los hechos en el art. 2 apartado r) de la Ley 34/1987, de 26 de diciembre, de la potestad sancionadora de la Administración Pública en materia de juegos de suerte, envite o azar ("Son infracciones muy graves la fabricación, importación, exportación, comercialización, mantenimiento y distribución de material de juego con incumplimiento de lo dispuesto en la normativa vigente"), y presumir que se infringe lo determinado en el art. 4.4 del Reglamento de Máquinas Recreativas y de Azar,

aprobado por Real Decreto 593/1987, de 3 de julio ("No se podrán homologar ni inscribir en el Registro las máquinas cuya utilización implique el uso de imágenes o la realización de actividades propias de locales no autorizados para menores o que de cualquier manera puedan herir la sensibilidad o perjudicar la formación de la infancia y la juventud").

Actuaciones de oficio sobre Patrimonio Histórico-Artístico de Castilla y León

Dentro de las actuaciones de oficio que desde esta Institución se han llevado a cabo en el año 1997, se encuentra la relacionada con el Patrimonio Histórico de esta Comunidad Autónoma.

A través de las publicaciones aparecidas en la prensa o de las visitas efectuadas por personal de esta Institución, se ha tenido conocimiento del progresivo deterioro en el que se encuentran determinados bienes integrantes de este Patrimonio y, en consecuencia, de la necesidad de conservación de los mismos por parte de los poderes públicos.

Esta obligación de garantizar la conservación del Patrimonio Histórico se impone en el art. 46 de la Constitución Española a todos los poderes públicos, dentro de los límites de su ámbito de competencia, delimitación que ha sido realizada por la Ley 16/1985, de Patrimonio Histórico Español.

Así, y teniendo en cuenta que la Comunidad Autónoma de Castilla y León, tal como establece el art. 26 de su Estatuto de Autonomía, tiene competencia exclusiva en materia de Patrimonio

histórico, artístico, monumental y arqueológico de interés para la Comunidad, se atribuyen en el art. 6 de la citada Ley competencias ejecutivas en la materia -salvo las correspondientes a la Administración estatal-, a los órganos de la Comunidad Autónoma que tengan a su cargo la protección del Patrimonio Histórico.

Por su parte, el art. 7 establece que los Ayuntamientos cooperarán con los organismos competentes para la ejecución de esta Ley en la conservación y custodia del Patrimonio Histórico Español comprendido en su término municipal, adoptando las medidas oportunas para evitar su deterioro, pérdida o destrucción.

Ahora bien, se ha de tener en cuenta que los bienes integrantes del Patrimonio Histórico, tal como dispone el art. 36 de la Ley 16/1985, deben 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.

No obstante, en la citada Ley se encuentran previstos dos tipos de instrumentos de intervención dirigidos a obtener la total consecución del objetivo de protección, como una de las finalidades dispuestas en la Ley de Patrimonio. Dichos instrumentos son el mecanismo expropiatorio y las intervenciones de conservación, consolidación y rehabilitación, así como las restauraciones de los bienes del Patrimonio, especialmente de los declarados de interés cultural.

Q/OF/26/97 Claustro de San Juan de Duero

Por esta Institución pudo constatar la imposibilidad de visitar, el 29 de junio de 1997, el Claustro de San Juan de Duero (Soria), como consecuencia de encontrarse cerrada la puerta de acceso y ausente el

guarda. Ello pese a la existencia de un panel informativo según el cual el monumento debería encontrarse abierto al público.

Posteriormente, se tuvo conocimiento de que la misma situación se había producido en días anteriores.

A este respecto se remitió escrito a la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Soria, que comunicó los motivos del cierre de dicho Claustro:

- El día 29, festividad de "Domingo de Calderas", y el 26 de junio de 1997, festividad de "Jueves La Saca" permaneció cerrado por ser ambos los días más importantes de las Fiestas de San Juan e indicados en el calendario laboral como festivos.

- Por su parte, los días 27 y 28 de junio de 1997, "Viernes de Toros" y "Sábado Agés" respectivamente, el Claustro permaneció abierto en horario de mañana, tal como se viene haciendo desde hace años en virtud del acuerdo adoptado por tratarse de las referidas Fiestas Locales.

Por estos motivos, dicho organismo transmitió a esta Institución sus disculpas por las molestias que ese horario acordado durante las Fiestas Locales hubieran podido ocasionar.

Q/OF/31/97. Monasterio de Santa María de Sandoval.

Esta actuación fue iniciada como consecuencia de las noticias aparecidas en la prensa, en las que se hacía constar el riesgo de derrumbe existente en el Monasterio de Santa María de Sandoval, sito en la localidad de Villaverde de Sandoval (León), y declarado bien de interés cultural. Asimismo, se afirmaba que pese a que la Junta de

Castilla y León había anunciado su propósito de restaurar con urgencia dicho inmueble, su reconstrucción se encontraba paralizada.

Por este motivo, esta Institución estimó oportuno dirigirse a la Dirección General de Patrimonio y Promoción Cultural de la Consejería de Educación y Cultura a fin de que emitiera informe acerca de la veracidad de los hechos relatados y, en su caso, los motivos por los que la restauración del Monasterio se encontraba interrumpida.

A este respecto, pudo constatarse mediante escrito remitido por el citado organismo que, contando con el proyecto de restauración, se estaba tramitando por el procedimiento de urgencia el expediente de obras, por lo que previsiblemente comenzarían a la mayor brevedad los trabajos de rehabilitación.

Q/OF/32/97. Monasterio de Santa María de Palazuelos

Esta actuación fue iniciada 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 la visita realizada por el Procurador del Común el 18 de febrero de 1997 al citado Monasterio, junto con el Alcalde del Ayuntamiento de Cabezón, se pudieron comprobar los graves desperfectos existentes en su techumbre. Asimismo, pudo observarse la existencia de huecos existentes en la fachada, a través de los cuales las personas pueden acceder a su interior, habiéndose llegado a producir algunos actos de salvajismo.

Pese a existir disparidades en cuanto al término municipal en el que se encuentra ubicado el inmueble, es de destacar que por parte del

Ayuntamiento de Cabezón se iniciaron actuaciones a fin de llevar a cabo lo que se denomina "Proyecto de Restauración del Monasterio de Santa María de Palazuelos", al que se adhirieron, entre otros, los Ayuntamientos y localidades de Santovenia, Cubillas, Corcos, Quintanilla de Trigueros, Trigueros del Valle, Valoria la Buena, Fuensaldaña, Dueñas, etc.

Pues bien, esta situación fue expuesta a la Dirección General de Patrimonio y Promoción Cultural de la Consejería de Educación y Cultura, comunicándose por dicho organismo que la titularidad del citado Monasterio corresponde al Arzobispado de Valladolid, y manifestándose su desconocimiento respecto del Proyecto mencionado.

Ante dicha contestación, se remitió escrito al Ayuntamiento de Cabezón exponiéndole la conveniencia de poner en conocimiento de la Dirección General señalada todas las actuaciones tendentes a la consecución del citado Proyecto, e igualmente, y conforme a la cooperación mostrada por parte de esa Corporación así como por otros municipios en orden a la conservación y custodia del Monasterio, se estimó oportuno efectuar sugerencia, a fin de que con carácter urgente se procediera a la adopción de las medidas pertinentes para la ejecución de las obras tendentes a la reparación de los desperfectos existentes en su techumbre, que, de no ser acometidas con celeridad, podría llegar a producirse el derrumbamiento y, en consecuencia, hacer prácticamente inviable su recuperación.

Siguiendo las indicaciones de esta Institución, por parte del referido Ayuntamiento se procedió a comunicar al citado organismo autonómico las actuaciones llevadas a cabo en relación con el Monasterio. Asimismo, y según se informó a esta Institución, dicha Corporación requirió al Arzobispado para que procediera a la conservación del inmueble, el cual fue visitado por el Presidente de la

Junta de Castilla y León así como por el Director General de Patrimonio y Promoción Cultural y el Delegado Territorial de la Junta de Castilla y León en Valladolid.

No obstante, al cierre de este informe se ha comunicado por el mencionado Ayuntamiento que pese a los requerimientos que han sido efectuados al titular del Monumento, éste no ha adoptado medida alguna en orden a su conservación, produciéndose la caída de uno de sus ábsides. En consecuencia, en el año 1998 se continuará por esta Institución la actuación de oficio relativa a este Monasterio.

Q/OF/33/97. Castillo de Villanueva de Jamuz

Ante el deficiente estado de conservación del Castillo de Villanueva de Jamuz, sito en el término municipal de Santa Elena de Jamuz (León), se inició una actuación de oficio por parte de esta Institución.

Las primeras gestiones se dirigieron a determinar la titularidad y la existencia de declaración del inmueble como bien de interés cultural.

De este modo, la Dirección General de Patrimonio y Promoción Cultural puso en conocimiento de esta Institución que el citado Castillo no cuenta con declaración individualizada como Bien de Interés Cultural, siéndole de aplicación lo dispuesto en el Decreto de 22 de abril de 1949 sobre protección de castillos españoles.

Por su parte, la Gerencia Territorial del Centro de Gestión Catastral y Cooperación Tributaria de León informó que dicho bien inmueble figura catastrado a nombre de un particular.

Teniendo en cuenta la información anterior, y conforme a la cooperación establecida en el art. 7 de la Ley 16/1985, de Patrimonio Histórico, se solicitó al Ayuntamiento de Santa Elena de Jamuz información acerca de las medidas o actuaciones que se hubieran adoptado o pudieran adoptarse por ese Ayuntamiento en relación con la conservación y custodia del citado Castillo.

En contestación a dicha solicitud, el referido Ayuntamiento pone en conocimiento de esta Institución su interés en adquirir el mencionado inmueble a sus actuales propietarios particulares, para lo que solicitaron subvenciones a la Junta de Castilla y León y a la Diputación Provincial, sin haberse obtenido resultados positivos, no pudiendo, en consecuencia, asumir la cantidad (20 millones de pesetas) que era solicitada por su adquisición. El objetivo del Ayuntamiento, según se nos indicó, sería, una vez adquirido el inmueble, proceder a su rehabilitación y conservación.

Pues bien, teniendo en cuenta que el Castillo no cuenta con un expediente individualizado de declaración como bien de interés cultural, le es de aplicación la Disposición Adicional Segunda de la Ley 16/1985, de 25 de junio, de Patrimonio Histórico Español, que en relación con el Decreto de 22 de abril de 1949 le confiere la condición de bien de interés cultural.

Por otra parte, es preciso destacar que dicho castillo, según pudo constatarse, se encontraba en peligro de deterioro, siendo en consecuencia necesario llevar a cabo las obras necesarias de restauración para garantizar a su vez su inexcusable conservación.

Teniendo en cuenta lo anterior, así como el interés del Ayuntamiento de referencia en adquirir el castillo para posteriormente proceder a su rehabilitación y conservación, así como la imposibilidad de hacer frente a la cantidad solicitada para su adquisición, se ha de

tener en cuenta uno de los instrumentos de intervención contenidos en la ya citada Ley 16/1985.

Esta Ley prevé en su art. 37.3 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".

En consecuencia, existente el citado peligro como causa justificativa de interés social, la expropiación ha de llevarse a cabo de acuerdo con el procedimiento especial previsto en los arts. 76 y siguientes de la Ley de Expropiación Forzosa de 1954, y 92 y siguientes de su Reglamento de 1957.

Por ello, se consideró oportuno formular sugerencia al Ayuntamiento de Santa Elena de Jamuz, a fin de que, de existir peligro de deterioro o destrucción, se estudiara la conveniencia de llevar a cabo su expropiación de acuerdo con lo dispuesto en la referida Ley de Patrimonio Histórico así como en la vigente legislación de expropiación forzosa. Respecto de dicha resolución no se recibió aún contestación por parte del citado organismo.

Q/OF/34/97."La Casa de las Tejerizas".

En el informe del pasado año se hacía mención a la actuación iniciada como consecuencia de las informaciones publicadas en la prensa en relación con la demolición de un edificio del S.XVI ubicado

en la Plaza de San Pedro, dentro del conjunto histórico-artístico de la ciudad de El Burgo de Osma (Soria), y conocido como la "Casa de las Tejerizas".

A este respecto, se dejaba constancia de la incoación de expediente sancionador por acuerdo de fecha 14 de noviembre de 1996 de la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Soria.

Pues bien, conviene ahora resaltar el resultado de dicho expediente:

Tras la solicitud de información efectuada por esta Institución, la citada Delegación Territorial comunicó que en fecha 7 de febrero de 1997 la Dirección General de Patrimonio y Promoción Cultural dictó resolución por la que se sanciona a la empresa responsable con una multa de quince millones de pesetas por una infracción administrativa a la Ley de Patrimonio Histórico Español.

Sin embargo, con posterioridad esta Institución, a través de las publicaciones aparecidas en la prensa, tuvo conocimiento de la paralización cautelar de las obras que se estaban llevando a cabo en el referido inmueble, motivada por una denuncia de un particular. Por ello, se solicitó al respecto información a la Delegación Territorial de Soria.

Por dicho organismo se comunicó que por Resolución de 10 de julio de 1997 se había acordado la suspensión cautelar de las obras en dicho edificio, por lo que posteriormente el Ayuntamiento de El Burgo de Osma requirió la paralización total e inmediata de las obras así como que se procediera a ajustar éstas a las licencias concedidas o alternatively se solicitara en forma reglamentaria licencia para su legalización, previa su aprobación por la Comisión de Patrimonio

Cultural de Soria. Asimismo, se informó de la incoación de nuevo expediente sancionador.

Q/OF/35/97. Yacimiento de Manganeses

Tras la visita realizada por el Procurador del Común al yacimiento arqueológico La Corona-El Pesadero, sito en la localidad zamorana de Manganeses de la Polvorosa, se inició una actuación de oficio como consecuencia del conflicto existente en la citada localidad debido a su previsible enterramiento por el trazado de la autovía.

Pues bien, a fin de verificar la intención o propósito de la Administración en relación con la conservación de dicho yacimiento arqueológico o de parte del mismo, se solicitó el correspondiente informe a la Dirección General de Patrimonio y Promoción Cultural.

Así pues, por dicho organismo se informó que la Junta de Castilla y León se había propuesto minimizar al máximo la afección sobre los recursos históricos de las grandes obras públicas. Para ello, cualquier infraestructura cuenta, previamente a la elección de los trazados, de un estudio del patrimonio histórico que puede verse afectado realizándose una prospección, reconocimiento visual por arqueólogos de toda la superficie contemplada en la obra incluyendo todas las posibles variantes de trazado. Posteriormente, se analiza la posible afección del trazado elegido y las medidas correctoras para la protección del patrimonio histórico. Entre éstas la primera es el cambio del trazado si afecta a un yacimiento y, en cualquier caso, que las obras no supongan una destrucción de restos arqueológicos.

Por ello, según informó la citada Dirección General, la documentación arqueológica que ha tenido lugar durante la primavera y

verano de 1997 en el Castro de La Corona se desarrolló siguiendo el sistema de actuación normalizado en toda la Comunidad para la protección y documentación del patrimonio arqueológico relacionado con las grandes obras públicas:

- En primer lugar se mantuvieron reuniones con representantes del Ministerio de Fomento en las que se solicitó el desvío del trazado de la Autovía Benavente-Orense para que no atravesara por el yacimiento.

- Por parte de los representantes del Ministerio de Fomento, condicionados por otras exigencias, se manifestó la imposibilidad de trazar la autovía al margen del yacimiento (se adujeron tanto razones económicas como de intereses de terceros, por ejemplo, una de las alternativas sería trazar la autovía por la fértil vega del río), comprometiéndose, eso sí, a realizar el trazado alejado al máximo del yacimiento (la zona nuclear del castro prerromano se localiza en el altozano, trazándose la autovía por el llano) y a que las obras no supondrían en absoluto el más mínimo deterioro de los restos arqueológicos, diseñando, en tal sentido, la carretera en terraplén a varios metros de altura por encima de las evidencias arqueológicas. A su vez se comprometieron a financiar una excavación arqueológica del sector por el que atravesarían el yacimiento, teniendo en cuenta que, aunque no iba a ser destruido ningún resto, se les expuso que era conveniente realizar una documentación científica del sector que iba a ser fosilizado por la carretera.

- Salvaguardada la integridad del yacimiento y manifiesto el interés de la documentación científica, se autorizó una excavación mediante sondeos arqueológicos y una vez concluidos estos y, conocidas por tanto las posibles áreas históricas más interesantes, igualmente se autorizó una documentación de un área mucho más

extensa, encaminadas a recuperar una información científica. Una excavación que en cuanto a su planteamiento y resultados ha dado excelentes frutos permitiendo reconocer múltiples datos sobre el mundo prerromano y romano de la zona.

En conclusión, la Dirección General de Patrimonio informó que los objetivos propuestos de salvaguarda y documentación se habían cumplido con creces, así como que se estaba elaborando la memoria científica que interpretaría la información recogida durante las excavaciones, y procediéndose mientras tanto a la cuidadosa tarea de protección y tapado de los restos exhumados.

Q/OF/36/97. Castillo y Palacio de los Condes de Grajal

Esta actuación se inició como consecuencia de la visita realizada por el Procurador del Común a ambos inmuebles, sitios en la localidad de Grajal de Campos (León), pudiendo comprobarse su avanzado estado de deterioro.

Ambos inmuebles, según documentación facilitada por la Dirección General de Patrimonio y Promoción Cultural de la Consejería de Educación y Cultura, fueron declarados Monumentos por Decreto de 3 de junio de 1931.

Conforme a la situación descrita, se solicitó información al Ayuntamiento de Grajal de Campos acerca de las medidas que podrían adoptarse dirigidas a la conservación de dichos Monumentos.

Por esa Corporación Local se pusieron en conocimiento de esta Institución las siguientes circunstancias:

- Que ambos monumentos no son propiedad de ese Ayuntamiento, llevándose a cabo múltiples gestiones al objeto de legalizar su situación y adquirir su titularidad, a fin de intentar en último término la conservación y, en su caso, la rehabilitación de los mismos.

- Que su situación y propiedad es sumamente complicada al ser varios los supuestos propietarios, residentes, además, en distintos lugares de España, lo que dificulta la normalización de la situación aludida.

A raíz de esta información, se mantuvo en la sede de esta Institución una reunión con el Alcalde del Ayuntamiento de Grajal de Campos y con el Secretario, en la que, entre otros aspectos, se debatió el tema de la titularidad:

- Respecto al Castillo: perteneció a la familia Alburquerque, no existiendo datos al respecto en el Registro de la Propiedad, por lo que por parte del citado Ayuntamiento se solicitó al Centro de Gestión Catastral, en virtud de la posesión, que se diera de alta a dicho organismo como titular de este inmueble.

- Respecto al Palacio: Perteneció a los Condes de Grajal, pasando a ser posteriormente varios los propietarios del mismo.

El propósito, en consecuencia, del Ayuntamiento de referencia consistía en la adquisición de la propiedad de dichos inmuebles como paso previo a su conservación.

Por tanto, por esta Institución se estimó oportuno realizar las gestiones pertinentes para determinar las medidas adoptadas por esa Corporación Local dirigidas a adquirir los citados monumentos.

En este sentido, se solicitó información a la Gerencia Territorial del Centro de Gestión Catastral y Cooperación Tributaria, pudiendo verificarse que el Ayuntamiento de Grajal de Campos ya figuraba como titular del Castillo.

Respecto al Palacio, pudo constatarse que por el Ayuntamiento se estaban llevando a cabo diversas negociaciones con alguno de sus propietarios para adquirir su titularidad.

Así, en la última documentación obrante en esta Institución al cierre de este informe, se comprobó que los trámites seguían su curso, estando pendiente la declaración de herederos de una rama de la familia propietaria del inmueble para proceder a tramitar escrito de donación del Palacio al pueblo de Grajal de Campos, con el objeto de realizar posteriormente las gestiones orientadas a la rehabilitación del mismo.

Q/OF/5/97. Edificios situados en la orilla del Canal de Castilla

Dado el estado de ruina de los edificios que se encuentran situados en la localidad de Medina de Rioseco (Valladolid), en la orilla del Canal de Castilla, y que han sido utilizados de almacenes y paneras, se han iniciado gestiones con el Ayuntamiento de Medina de Rioseco.

Por una parte, se mantuvo conversación con el Secretario de dicha Corporación, informándose a esta Institución que dichos inmuebles son de propiedad privada.

Por otra parte, y a fin de determinar el régimen de protección de los edificios señalados, se solicitó información al citado Ayuntamiento sobre si estaban declarados bienes de interés cultural o si se había

incoado expediente para su declaración. Al cierre de este informe no se ha recibido la información solicitada.

Q/OF/37/97. La Casa solariega del General San Martín

En el informe del pasado año se dio cuenta de las actuaciones llevadas a cabo por esta Institución como consecuencia del mal estado de conservación del este inmueble situado en la localidad de Cervatos de la Cueva (Palencia), entre las que cabe recordar las gestiones realizadas con la Diputación Provincial de Palencia para determinar su colaboración con el Ayuntamiento de Cervatos de la Cueva en la consolidación de dicho inmueble.

Pues bien, tras las gestiones llevadas a cabo por esta Institución, en el año 1997 se comunicó por la citada Diputación Provincial que la Comisión de Gobierno había acordado la concesión de una ayuda del 50% de la obra de Restauración de la referida Casa Museo, presupuestada en 5 millones de pesetas. Asimismo, el citado Ayuntamiento comunicó que el Instituto Español San Martiniano se había comprometido a concederle una ayuda económica por importe de 2 millones y medio de pesetas para financiar estas obras de restauración.

Así pues, esta Casa Museo fue reinaugurada en noviembre de 1997.

Q/OF/12/97. Camino de Santiago

En el año 1996 esta Institución, dentro del ámbito de facultades que le confiere la Ley 2/94, de 9 de marzo, inició una actuación de

oficio relativa al Camino de Santiago a su paso por la Comunidad Autónoma de Castilla y León, concretamente por las provincias de Burgos, León y Palencia; actuación que ha continuado desarrollándose a lo largo del año 1997.

Convención de Ayuntamientos del Camino de Santiago

Entre los días 6 y 9 de noviembre de 1997 tuvo lugar una Convención de Ayuntamientos del Camino de Santiago, que fue celebrada en la localidad de Carrión de los Condes (Palencia) con el patrocinio del Ministerio de Educación y Cultura a través de la Dirección General de Cooperación y Comunicación Cultural.

Tras la invitación efectuada a esta Institución por el Presidente de la Federación Española de Asociaciones de Amigos del Camino de Santiago, se acudió a la inauguración de la citada Convención a fin de conocer las actuaciones previstas por los distintos municipios en torno a la protección y promoción del Camino de Santiago.

Las conclusiones de dicha Convención reflejan los asuntos debatidos por los responsables municipales del Camino de Santiago, y que se hicieron llegar a las distintas administraciones de carácter estatal, regional y provincial implicadas en el tema.

Plan Especial de Protección

Conviene recordar que el Camino de Santiago fue declarado Conjunto Histórico por Decreto 2224/1962, de 5 de septiembre, siéndole a su vez de aplicación la Disposición Adicional Primera de la Ley 16/1985, de 25 de junio, de Patrimonio Histórico Español, que asume la declaración protectora señalada en el citado Decreto, ya que a su tenor los bienes que con anterioridad hayan sido declarados

histórico-artísticos pasan a tener la consideración y a denominarse Bienes de Interés Cultural.

Asimismo, el art. 20 de dicha Ley establece que la declaración de un Conjunto Histórico como Bien de Interés Cultural determinará la obligación para el Municipio o Municipios en que se encuentre de redactar un Plan Especial de Protección afectada por la declaración u otro instrumento de planeamiento de los previstos en la legislación urbanística.

Pues bien, en el informe del pasado año se destacó que por esta Institución, conforme a la información facilitada, se había constatado el incumplimiento generalizado de los municipios a lo largo de los cuales discurre el Camino de Santiago de esta obligación. Y la verificación de este incumplimiento, tal como se manifestó en dicho informe, dio como resultado que esta cuestión se abordaría por la Comisión de Castilla y León para la recuperación y revitalización del Camino de Santiago, creada mediante Decreto 286/1987, de 10 de diciembre (modificado por Decreto 32/1996), ante la necesidad de coordinar actuaciones de las distintas Administraciones de la Comunidad Autónoma con competencias en la materia.

Pues bien, como consecuencia de lo anterior, en el año 1997 se reanudaron las gestiones con la citada Comisión, solicitando información acerca de las actuaciones llevadas a cabo por la misma en relación con dicha cuestión. En contestación a dicha solicitud, se recibe informe de la Dirección General de Patrimonio y Promoción Cultural en el que se indica que una de las conclusiones de la Convención de Ayuntamientos fue (como manifestábamos anteriormente) la necesidad de redactar un Plan Director del Camino, que sería debatida en la próxima reunión de la Comisión para la recuperación y revitalización del Camino de Santiago, que previsiblemente tendría lugar dentro del

año 1997. Al cierre del presente informe la Dirección General nos comunica que la referida reunión tendrá lugar el 16 de abril del año en curso.

Eliminación de pintadas propagandísticas

Constatada la existencia de numerosas pintadas propagandísticas en diversos puntos del Camino de Santiago, en el informe del pasado año se dio oportuna cuenta de la solicitud de colaboración que se efectuó a los Partidos políticos y Asociaciones Sindicales de Castilla y León, a fin de controlar actos de este tipo que, evidentemente, no contribuyen a fomentar el entorno de limpieza que debe caracterizar este Conjunto Histórico. Con alguna lamentable excepción, todas las fuerzas políticas parecen haber hecho caso de la sugerencia.

Pues bien, en el año 1997, y teniendo en cuenta que la cooperación de los Ayuntamientos en la conservación y custodia del Patrimonio Histórico es un principio recogido en el art. 7 de la Ley de Patrimonio Histórico Español, se consideró conveniente sugerir a todos los Ayuntamientos de nuestra Comunidad Autónoma por cuyos términos municipales discurre el Camino de Santiago, que se procediera a la limpieza de las pintadas propagandísticas que pudieran existir en puntos del Camino a su paso por su término municipal, a fin de contribuir a su enriquecimiento.

Se obtuvo respuesta de la gran parte de las Corporaciones Locales, comunicándose en unos casos que se habían llevado a cabo las actuaciones tendentes a la limpieza general de las pintadas existentes o se había requerido a los propietarios de los inmuebles a que procedieran a su eliminación, y en otros casos, que efectuadas las

comprobaciones oportunas, no se habían detectado pintadas en el término municipal correspondiente.

Residuos en el Camino de Santiago

Conviene destacar que el Ayuntamiento de Hontanás (Burgos), además de remitir a esta Institución contestación respecto a la eliminación de pintadas propagandísticas, comunicó que un vecino de esa localidad tenía abandonada gran cantidad de chatarra en pleno Camino de Santiago, haciendo caso omiso a los mandatos de esa Corporación.

Como consecuencia de ello y sintiéndose incapaz dicho Ayuntamiento para resolver el problema existente pese a su buena disposición, se solicitó la intervención del Procurador del Común a fin de que se diera solución al mismo.

En esta situación planteada confluyen dos materias distintas, pero relacionadas entre sí, como son la protección del medio ambiente y la protección del patrimonio histórico-artístico, materias en las que, en todo caso, ejercerá competencias el municipio, tal y como establece el art. 25.2 e) y f) de la Ley 7/1985.

En cuanto a la protección del patrimonio histórico ya se ha señalado la obligación que corresponde a los Ayuntamientos, establecida en el art. 7 de la referida Ley 16/1985, de cooperación con los organismos competentes para la ejecución de esta Ley en la conservación y custodia del Patrimonio Histórico Español comprendido en su término municipal, adoptando las medidas oportunas para evitar su deterioro, pérdida o destrucción.

Por lo que se refiere a la protección del medio ambiente, resulta de aplicación al supuesto planteado la Ley 42/1975, de 19 de noviembre, sobre Recogida y Tratamiento de Residuos y Desechos Sólidos Urbanos, al no quedar excluidos del ámbito de aplicación de dicha Ley los residuos sólidos a los que se hace referencia en su escrito.

Así, el art. 5.4 de dicha Ley establece expresamente que "Todo depósito o vertedero de residuos sólidos urbanos que no haya sido previamente autorizado será declarado clandestino e inmediatamente clausurado, impidiéndose su utilización y pudiéndose obligar al responsable a la eliminación de lo depositado y en su caso realizarlo el Ayuntamiento a cargo de aquél, todo ello sin perjuicio de las sanciones previstas en esta Ley".

Y precisamente, conforme a lo señalado en el apartado 2 b) del art. 12 de la mencionada Ley 42/1975, las infracciones a lo dispuesto en la misma son sancionables cuando se constituyan depósitos o vertederos clandestinos. Igualmente, el Ayuntamiento que dentro de su término municipal comprobara la existencia de residuos abandonados indebidamente, exigirá del responsable o llevará a cabo a cargo de éste, los trabajos de eliminación de dichos residuos, sin perjuicio de la indemnización que se derive de los daños ocasionados y de la sanción que proceda (apartado 3 del mencionado art. 12).

Por otro lado, debe tenerse en cuenta lo dispuesto en la Ley 5/1993, de 21 de octubre, de Actividades Clasificadas, concretamente en su art. 28.3 d), en el que se tipifica como infracción grave el abandono de residuos urbanos, de actividades propias o ajenas, no conceptuados expresamente como tóxicos o peligrosos, mediante vertidos incontrolados, siempre que se produzcan afecciones graves al medio ambiente.

Y en relación con lo anterior, el art. 30.4 de la mencionada Ley prevé, sin perjuicio de las sanciones que procedan, la reparación del daño causado por parte del infractor. Dicha reparación tendrá como objetivo lograr, en la medida de lo posible, recuperar el estado previo al momento de producirse la agresión. Asimismo, la Administración competente podrá subsidiariamente proceder a la reparación a costa del obligado. Y en todo caso, el infractor deberá abonar todos los daños y perjuicios ocasionados.

Por todo ello, se estimó oportuno efectuar al citado Ayuntamiento sugerencia, a fin de que se adoptaran las medidas pertinentes en orden a la eliminación de los residuos mencionados, y ello sin perjuicio de las sanciones e indemnizaciones que, en su caso, procedieran.

Actuaciones previstas en relación con el Camino de Santiago.

A fin de concretar las actuaciones que respecto a este Conjunto Histórico estuviera previsto llevar a cabo por la Administración, esta Institución solicitó información a la ya mencionada Comisión de Castilla y León para la recuperación y revitalización del Camino de Santiago.

En contestación a dicha solicitud, la Dirección General de Patrimonio y Promoción Cultural remitió informe en el que se comunica que se va a proceder a la iluminación de algunos recursos turísticos situados en el Camino de Santiago (algunos de ellos Monumentos) que se encuentran en mejor estado de conservación, así como que se está realizando el desarrollo reglamentario de algunas normativas de carácter estatal que afectarán a los municipios por los que transcurre la Ruta Jacobea.

Q/OF/14/97. Torres del Telégrafo Óptico

Por esta Institución se ha iniciado una actuación de oficio en relación con la posible conservación con sus correspondientes aparatos de comunicación de alguna de las torres del telégrafo óptico construidas en España a mediados del pasado siglo y cuyas ruinas todavía en la actualidad pueden observarse en distintos lugares de la geografía de Castilla y León.

Dentro del contexto de esta actuación, se solicitó información al Ministerio de Fomento (Dirección General de Telecomunicaciones) acerca de la titularidad de las torres que se encuentran en nuestra Comunidad Autónoma.

En contestación a dicha solicitud, por el citado organismo se comunicó a esta Institución que se procedía a dar traslado de nuestra petición a la Secretaría General de Comunicaciones, para que a través de la misma, se solicitara del Organismo Autónomo de Correos y Telégrafos algún dato relativo a la información requerida. Al cierre de este informe no se ha recibido información al respecto, por lo que a lo largo del año 1998 continúan las gestiones oportunas en relación con esta actuación de oficio.

Los trámites realizados hasta el momento se han puesto en conocimiento de la Consejera de Educación y Cultura.

Q/OF/1/97. Agresiones acústicas

Tal y como he señalado ya en los anteriores informes, desde el mismo momento de mi toma de posesión, inicié de oficio una actuación

relativa al estudio de la problemática general que plantea, en Castilla y León, la producción de agresiones acústicas en general, y de los ruidos en particular, generados por bares, discotecas y otros lugares de diversión similares, en defensa, no sólo del derecho-deber al medio ambiente proclamado en el art. 45 de la Constitución española, sino sobre todo del propio art. 15, en el que se establece el derecho a la integridad física y moral de los ciudadanos.

Durante el año 1997, nuevamente, la actuación se ha visto reforzada como consecuencia de las numerosas quejas que hemos ido recibiendo en la Institución, y que han sido planteadas por los ciudadanos de todas y cada una de las provincias de nuestra Comunidad Autónoma.

En el curso de las investigaciones nos hemos dirigido a todas las Administraciones que, de algún modo, tienen competencias en esta materia -Administraciones Central, Autonómica y Local-, así como a las Cortes de Castilla y León, a fin de sugerir aquellas modificaciones legislativas que, para esta Institución, era necesario abordar a fin de perfeccionar el régimen jurídico vigente. Quiero reiterar, en este sentido, la recomendación efectuada en el año 1996 a este Parlamento Regional, en relación con la necesidad de modificar el art. 23.2 de la Ley 3/1994, de 29 de marzo, de Prevención, Asistencia e Integración de Drogodependientes de Castilla y León, a fin de que se estableciera claramente la distancia de veinticinco metros entre establecimientos destinados a suministrar bebidas alcohólicas con el carácter de mínimo obligatorio, y sin atender al mayor o menor número de habitantes de derecho existente en los Municipios de nuestra Comunidad.

Esta resolución fue remitida por la Mesa de las Cortes de Castilla y León a los Grupos Parlamentarios de la Cámara, a pesar de

lo cual no hemos tenido nuevas noticias al respecto. Mientras tanto se están aprobando numerosas Ordenanzas por parte de las Administraciones Locales de nuestra Comunidad en las que se reduce considerablemente esta distancia mínima, con los consiguientes perjuicios que para los ciudadanos que residen en zonas que podríamos calificar como "saturadas" supone esta situación. Así, por ejemplo, el art. 4.3 de la Ordenanza aprobada por el Ayuntamiento de Zamora minimiza la distancia establecida en la Ley 3/94, en virtud de unos criterios meramente subjetivos, en el sentido siguiente:

"Con el objetivo de evitar la saturación de establecimientos en donde se expidan y además consuman bebidas alcohólicas en una determinada zona, se establece un mínimo de 25 metros entre las puertas de acceso a dichos locales. Excepcionalmente, se podrá revisar dicha distancia en aquellos establecimientos que, por sus características intrínsecas y por su especial configuración, no produzca un efecto aditivo en el medio, previo informes técnicos pertinentes."

Por otro lado, el 22 de junio de 1997 esta Institución se dirigió nuevamente a las Cortes de Castilla y León, solicitando información sobre el resultado de la sugerencia efectuada el 2 de diciembre de 1996, relativa a la conveniencia de elaborar una Ley reguladora de los espectáculos públicos en nuestra Comunidad, dada la especial importancia que para la seguridad de los ciudadanos tiene esta materia. Hasta la fecha no hemos tenido respuesta al respecto.

Como resultados positivos desde el comienzo de nuestra actuación podríamos destacar los siguientes.

Quedan lejos aquellas días en que las Administraciones Locales desconocían la normativa vigente en esta materia. Ahora son escasos los Municipios que desconocen la existencia de la Ley de Actividades Clasificadas, la competencia de las Delegaciones Territoriales en

materia de horarios de cierre... aunque la estricta aplicación de la normativa vigente es aún escasa en nuestra Comunidad.

Hemos observado, por otro lado, un incremento de la vigilancia en el cumplimiento de la normativa por parte de algunos Municipios (Valladolid, Miranda de Ebro, Benavente...)

Se ha incrementado, así mismo, la apertura de expedientes sancionadores por incumplimiento del horario de cierre de los establecimientos en prácticamente todas las provincias de la Comunidad, y la colaboración de los Entes Locales con esta Institución.

En determinados supuestos, sin embargo, como por ejemplo el Ayuntamiento de León, se ha producido un claro retroceso en la colaboración con esta Institución, siendo, como veremos más adelante, uno de los pocos Ayuntamientos que no han contestado a las cuestiones planteadas por nosotros. Por otro lado, han sido escasos los expedientes sancionadores abiertos por incumplimiento del horario de cierre de los establecimientos públicos ubicados en esta localidad.

La Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio ha intruducido para el año 1997, por primera vez, dentro de los cursos de formación y perfeccionamiento para el personal al servicio de la Comunidad, uno relativo al estudio de esta materia, bajo el título "Nuevas tendencias en el control ambiental de Actividades Clasificadas".

Así mismo hemos observado un incremento de las preguntas relativas a esta materia dentro del debate parlamentario (por ejemplo, la P.E. 1937, sobre unificación de criterios sobre la aplicación de la Ley de Actividades Clasificadas y otros extremos.)

Se ha designado, a través de una Orden de 4 de marzo de 1997 de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, el personal encargado de realizar las funciones de inspección de las Actividades Clasificadas, lo que, a todas luces, coadyuvará al incremento de la vigilancia sobre el cumplimiento de la Ley 5/1993, así como sus normas de desarrollo.

En no pocas ocasiones, por otro lado, hemos tenido constancia, a través de la información facilitada por los presentadores de las quejas, de que su problema ha quedado resuelto en el momento en que nosotros hemos solicitado información al Ayuntamiento. Nuestra intervención en estos supuestos, difícilmente demostrable, ha contado, sin embargo, con el agradecimiento de los ciudadanos.

En los propios medios de comunicación social se constata el interés que este tema despierta desde hace algún tiempo en la opinión de los ciudadanos. Cuando iniciamos nuestra actuación, las noticias sobre el problema de los ruidos eran mucho menos frecuentes. En el momento actual, prácticamente a diario nos encontramos con alguna noticia relacionada con las agresiones acústicas.

El incremento de la concienciación social sobre el problema de las agresiones acústicas nos ha sido transmitido, así mismo, a través de los numerosos ciudadanos que han acudido a nosotros en demanda de ayuda, habiéndose federado los afectados a nivel de Comunidad Autónoma en defensa de sus intereses no hace demasiado tiempo.

Sin embargo, queda aún un largo camino que recorrer, pues no es fácil cambiar los hábitos de una sociedad que, como la nuestra, no está acostumbrada a respetar el derecho al descanso de terceras personas, y falta todavía contundencia por parte de las Administraciones a la hora de sancionar estas conductas, tal y como se constatará en este informe.

Teniendo atribuida expresamente por la Ley 2/94 la función de defensa de los derechos fundamentales de los ciudadanos, quiero dejar constancia de aquéllos que, en estos supuestos, se encuentran afectados:

En el **Preámbulo** de la CE se proclama la voluntad de la Nación Española de "... promover el progreso de la cultura y de la economía para asegurar a todos una *digna calidad de vida*".

Art. 15

Todos tienen derecho a la vida y a la *integridad física y moral*, sin que, en ningún caso, puedan ser sometidos a tortura ni a penas o tratos inhumanos o degradantes.

Art. 18

Derecho a la *intimidad e inviolabilidad de domicilio*.

Los ruidos que penetran en el domicilio son injerencias, tal y como especifica el art. 12 de la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948 y el art. 8 del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos de 4 de noviembre de 1950.

Art. 33

Derecho a la propiedad, que se ve alterada como consecuencia de las agresiones acústicas.

Art. 38

Derecho a la *libertad de empresa*. Debe tenerse en cuenta que no se trata de un derecho absoluto, ya que el mismo se encuentra sometido a intervención administrativa.

Art. 40º2

Llamamiento a los poderes públicos para velar por la *seguridad e higiene en el trabajo*, siendo los ruidos en el centro de trabajo un aspecto cardinal.

Art. 43

Protección a la salud: los ruidos provocan efectos negativos en la salud de las personas, siendo causa frecuente de alteraciones fisiológicas.

Art. 45º2

Defensa del medio ambiente por parte de los poderes públicos: derecho a poder disfrutar de un *medio ambiente acústicamente no contaminado*.

Art. 47

Derecho a una *vivienda digna y adecuada*: conexión con el urbanismo, instrumento esencial para una adecuada política de prevención del ruido; también conectado con el art. 45.

Art. 51

Obligación de los poderes públicos de garantizar la *defensa de los consumidores y usuarios*, protegiendo su seguridad y salud mediante procedimientos eficaces: Ley 26/84, art.s 2º1a) y 3º.

Actuaciones. A fin de comprobar el grado de aplicación de la normativa establecida para este tipo de actividades, mediante escritos de fecha 5 de mayo de 1997, reiterados el 19 de septiembre de 1997, me dirigí a todos y cada uno de los Alcaldes de Municipios de esta Comunidad con más de 2.000 habitantes, en orden a que me

informasen sobre los establecimientos clausurados durante el año 1996 (temporal o definitivamente) como consecuencia del incumplimiento del Decreto 3/1995, de 12 de enero, en el que se establecen las condiciones que deberán cumplir las actividades clasificadas por sus niveles sonoros y de vibraciones.

Se solicitó, así mismo, copia de las Ordenanzas Reguladoras contra la Emisión de Ruidos y Vibraciones, que, en su caso, hubiesen sido aprobadas.

De las informaciones remitidas hemos extraído los siguientes cuadros:

ÁVILA

LOCALIDAD	CIERRES	ORDENANZA
AVILA	No respondió	Sí
ADRADA	Ninguno	Sí
ARENAS DE SAN PEDRO	Ninguno	No
AREVALO	Ninguno	Sí
EL BARCO DE AVILA	Ninguno	Sí
EL BARRACO	Ninguno	No
CANDELEDA	Ninguno	Sí
CEBREROS	Ninguno	No respondió
EL HOYO DE PINARES	Ninguno	No respondió
MADRIGAL DE LAS ALTAS TORRES	Ninguno	No respondió
NAVALUENGA	No respondió	No respondió
LAS NAVAS DEL MARQUES	Ninguno	Sí
PIEDRAHITA	Ninguno	No

PIEDRALVES	Ninguno	No respondió
SOTILLO DE LA ADRADA	Ninguno	No
EL TIEMBLO	Ninguno	No

BURGOS

LOCALIDAD	CIERRES	ORDENANZA
BURGOS	Treinta y ocho	Sí
ARANDA DE DUERO	Ninguno	Sí
BELORADO	Ninguno	No
BRIVIESCA	Ninguno	Sí
ESPINOSA DE LOS MONTEROS	No respondió	No respondió
LERMA	Ninguno	No
MEDINA DE POMAR	Ninguno	Sí
MELGAR DE FERNAMENTAL	Ninguno	No
MIRANDA DE EBRO	Ninguno	No
OÑA	Ninguno	No
QUINTANAR DE LA SIERRA	Ninguno	No
ROA	No respondió	Sí
SALAS DE LOS INFANTES	Ninguno	No
VALLE DE MENA	No respondió	No respondió
VILLADIEGO	Ninguno	No
VILLARCAYO	No respondió	No respondió

LEÓN

LOCALIDAD	CIERRES	ORDENANZA
LEON	No respondió	No respondió
ASTORGA	No respondió	Sí
LA BAÑEZA	Ninguno	No respondió
BEMBIBRE	Ninguno	Sí
BENAVIDES	Ninguno	No
BOÑAR	Ninguno	No
BUSTILLO DEL PARAMO	Ninguno	No
CACABELOS	Ninguno	No
CAMPONARAYA	Ninguno	No
CARRACEDELO	Ninguno	No
CARRIZO DE LA RIBERA	Ninguno	No
CASTROPODAME	Ninguno	No
CISTIERNA	Ninguno	Sí
CONGOSTO	Ninguno	No
CHOZAS DE ABAJO	Ninguno	No
FABERO	Ninguno	No
IGÜEÑA	No respondió	No respondió
MATALLANA DE TORIO	Ninguno	No
PARAMO DEL SIL	No respondió	No respondió
POLA DE GORDON	Ninguno	No respondió
PONFERRADA	Cinco	No
PUENTE DE DOMINGO FLOREZ	No respondió	No respondió

LA ROBLA	Ninguno	No respondió
SABERO	Ninguno	No
SAHAGUN	Ninguno	No
SAN ANDRES DEL RABANEDO	Ninguno	No
SAN JUSTO DE LA VEGA	Ninguno	No
SANTA MARIA DEL PARAMO	Ninguno	No
SANTA MARINA DEL REY	Ninguno	No
SOTO DE LA VEGA	Ninguno	No
TORENO	Ninguno	No
TORRE DEL BIERZO	Ninguno	No
VALDERAS	Ninguno	No
VALENCIA DE DON JUAN	Ninguno	Sí
VEGA DE ESPINAREDA	No respondió	No respondió
VILLABLINO	Ninguno	Sí
VILLADECANES	Ninguno	No
VILLAFRANCA DEL BIERZO	No respondió	No respondió
VILLAQUILAMBRE	Ninguno	No
VILLAREJO DE ORBIGO	No respondió	No respondió

PALENCIA

LOCALIDAD	CIERRES	ORDENANZA
PALENCIA	Uno	Sí
AGUILAR DE CAMPOO	Ninguno	Sí
BARRUELO DE SANTULLAN	Ninguno	No
CARRION DE LOS CONDES	Ninguno	No
CERVERA DE PISUEGA	Ninguno	No
DUEÑAS	Ninguno	Sí
GUARDO	Ninguno	No respondió
HERRERA DE PISUERGA	Ninguno	No
PAREDES DE NAVA	Ninguno	No
SALDAÑA	Ninguno	No
VELILLA DEL RIO CARRION	Ninguno	No
VENTA DE BAÑOS	Uno	No
VILLAMURIEL DE CERRATO	Ninguno	Sí

SALAMANCA

LOCALIDAD	CIERRES	ORDENANZA
SALAMANCA	Cinco	Sí
ALBA DE TORMES	Ninguno	No
BEJAR	Ninguno	No respondió
CIUDAD RODRIGO	Ninguno	Sí
GUIJUELO	Ninguno	Sí
LEDESMA	Ninguno	No
LUMBRALES	Ninguno	No
PEÑARANDA DE BRACAMONTE	Ninguno	No
SANTA MARTA DE TORMES	Niguno	Sí
TERRADILLOS	Ninguno	No
VITIGUDINO	No respondió	No respondió

SEGOVIA

LOCALIDAD	CIERRES	ORDENANZA
SEGOVIA	Ninguno	Sí
CANTALEJO	Ninguno	Sí
CARBONERO EL MAYOR	Ninguno	No respondió
COCA	Ninguno	No
CUELLAR	Ninguno	Sí
EL ESPINAR	Ninguno	Sí
NAVA DE LA ASUNCION	No respondió	No respondió
SAN ILDEFONSO	Ninguno	No

SORIA

LOCALIDAD	CIERRES	ORDENANZA
SORIA	Tres	No
AGREDA	Ninguno	No
ALMAZAN	Ninguno	No
ARCOS DE JALON	No respondió	No respondió
EL BURGO DE OSMA	Ninguno	No
COVALEDA	Ninguno	No
OLVEGA	Ninguno	Sí
SAN ESTEBAN DE GORMAZ	Ninguno	No
SAN LEONARDO DE YAGÜE	Ninguno	No

VALLADOLID

LOCALIDAD	CIERRES	ORDENANZA
VALLADOLID	Veintidós	Sí
CISTERNIGA	Ninguno	No respondió
ISCAR	Ninguno	No
LAGUNA DE DUERO	Ninguno	Sí
MEDINA DEL CAMPO	Ninguno	Sí
MEDINA DE RIOSECO	Ninguno	No
MOJADOS	Ninguno	No
NAVA DEL REY	Ninguno	No
OLMEDO	Ninguno	No respondió
PEDRAJAS DE SAN ESTEBAN	Ninguno	No
PEÑAFIEL	Ninguno	No
PORTILLO	Ninguno	No
SIMANCAS	Ninguno	En elaboración
TORDESILLAS	Ninguno	No
TUDELA DE DUERO	Ninguno	No
VILLALON DE CAMPOS	Ninguno	No respondió

ZAMORA

LOCALIDAD	CIERRES	ORDENANZA
ZAMORA	Tres	Sí
BENAVENTE	Dos	Sí
FERMOSELLE	Ninguno	No
FUENTESAUOCO	Ninguno	No
TORO	Ninguno	No

Del estudio de estos cuadros, podemos concluir que son escasos los supuestos en los que la Administración procede al cierre (cautelar o definitivo) de los establecimientos ubicados en sus términos municipales, lo que, en principio, podía hacer pensar que son escasas las actividades que incumplen la normativa establecida al efecto.

Sin embargo, de los datos obtenidos por esta Institución durante la tramitación de los expedientes de queja, se infiere que la situación es totalmente opuesta, tal y como queda reflejado en el apartado correspondiente del informe.

Una vez más podemos constatar la frecuente pasividad de la Administración, que produce situaciones de verdadera indefensión para los ciudadanos afectados

Teniendo en cuenta que, durante la tramitación de numerosos expedientes de queja, las Administraciones Locales ponían de manifiesto la carencia de medios técnicos para controlar de un modo efectivo los establecimientos públicos ubicados en sus términos municipales, mediante escritos de fecha 5 de septiembre de 1997, reiterados el 26 de noviembre de ese mismo año, nos dirigimos a la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, Diputaciones Provinciales y Ayuntamientos de más de 2.000 habitantes, a fin de conocer los medios técnicos disponibles en la Comunidad para controlar el cumplimiento de las determinaciones establecidas en el Decreto 3/95, de 12 de enero, y más específicamente: número de sonómetros y aparatos de medición de la intensidad de las vibraciones.

De las informaciones remitidas hemos extraído los siguientes cuadros:

ÁVILA

ADMINISTRACION	SONOMETROS	APARATOS DE MEDICION DE LA INTENSIDAD DE LAS VIBRACIONES
DELEGACION TERRITORIAL	Uno	Ninguno
DIPUTACION PROVINCIAL	Ninguno	Ninguno
AYUNTAMIENTO DE AVILA	Uno	Ninguno
ARENAS DE SAN PEDRO	Uno	Ninguno
AREVALO	Dos	Niguno
EL BARCO DE AVILA	Ninguno	Ninguno
EL BARRACO	Ninguno	Ninguno
CANDELEDA	Uno	Ninguno
EL HOYO DE PINARES	No respondió	No respondió
MADRIGAL DE LAS ALTAS TORRES	Ninguno	Ninguno
NAVALUENGA	No respondió	No respondió
LAS NAVAS DEL MARQUES	Uno	Ninguno
PIEDRALVES	No respondió	No respondió
SOTILLO DE LA ADRADA	Ninguno	Ninguno
EL TIEMBLO	No respondió	No respondió

BURGOS

ADMINISTRACION	SONOMETROS	APARATOS DE MEDICION DE LA INTENSIDAD DE LAS VIBRACIONES
DELEGACION TERRITORIAL	Uno	Ninguno
DIPUTACION PROVINCIAL	Ninguno	Ninguno
AYUNTAMIENTO DE BURGOS	Tres	Ninguno
ARANDA DE DUERO	Dos *	Ninguno
BEORADO	Uno	Ninguno
BRIVIESCA	Uno	Ninguno
ESPINOSA DE LOS MONTEROS	Ninguno	Ninguno
LERMA	Uno	Ninguno
MEDINA DE POMAR	Uno	Ninguno
MELGAR DE FERNAMENTAL	Ninguno	Ninguno
MIRANDA DE EBRO	Dos	Ninguno
QUINTANAR DE LA SIERRA	No respondió	No respondió
ROA	Uno	Ninguno
SALAS DE LOS INFANTES	Ninguno	Ninguno
VALLE DE MENA	Uno	Ninguno
VILLADIEGO	Ninguno	Ninguno
VILLARCAYO	No respondió	No respondió

LEÓN

ADMINISTRACION	SONOMETROS	APARATOS DE MEDICION DE LA INTENSIDAD DE LAS VIBRACIONES
DELEGACION TERRITORIAL	Tres*	Ninguno
DIPUTACION PROVINCIAL	Uno	Ninguno
AYUNTAMIENTO DE LEON	No respondió	No respondió
ASTORGA	Uno	Ninguno
LA BAÑEZA	Uno	Ninguno
BEMBIBRE	Uno	Ninguno
BENAVIDES	Ninguno	Ninguno
BOÑAR	Ninguno	Ninguno
BUSTILLO DEL PARAMO	Ninguno	Ninguno
CACABELOS	Ninguno	Ninguno
CAMPONARAYA	Ninguno	Ninguno
CARRACEDELO	Ninguno	Ninguno
CARRIZO DE LA RIBERA	No respondió	No respondió
CISTIerna	Ninguno	Ninguno
CONGOSTO	Ninguno	Ninguno
CHOZAS DE ABAJO	Ninguno	Ninguno
FABERO	Ninguno	Ninguno
IGÜEÑA	Ninguno	Ninguno
MATALLANA DE TORIO	Ninguno	Ninguno
POLA DE GORDON	No respondió	No respondió
PONFERRADA	Uno	Ninguno
PUENTE DE DOMINGO FLOREZ	No respondió	No respondió
LA ROBLA	Ninguno	Ninguno
SABERO	Ninguno	Ninguno
SAHAGUN	No respondió	No respondió

SAN ANDRES DEL RABANEDO	Uno	Ninguno
SAN JUSTO DE LA VEGA	Ninguno	Ninguno
SANTA MARIA DEL PARAMO	Ninguno	Ninguno
SANTA MARINA DEL REY	Ninguno	Ninguno
SOTO DE LA VEGA	Ninguno	Ninguno
TORENO	Uno	Ninguno
TORRE DEL BIERZO	No respondió	No respondió
VALDERAS	Ninguno	Ninguno
VALENCIA DE DON JUAN	Ninguno	Ninguno
VALVERDE DE LA VIRGEN	Ninguno	Ninguno
VEGA DE ESPINAREDA	Ninguno	Ninguno
VILLABLINO	Uno	Ninguno
VILLADECANES	Ninguno	Ninguno
VILLAFRANCA DEL BIERZO	No respondió	No respondió
VILLAQUILAMBRE	Ninguno	Ninguno
VILLAREJO DE ORBIGO	No respondió	No respondió

PALENCIA

ADMINISTRACION	SONOMETROS	APARATOS DE MEDICION DE LA INTENSIDAD DE LAS VIBRACIONES
DELEGACION TERRITORIAL	Cuatro*	Ninguno
DIPUTACION PROVINCIAL	Ninguno	Ninguno
AYUNTAMIENTO DE PALENCIA	Tres	Ninguno
AGUILAR DE CAMPOO	Uno	Ninguno
BARRUELO DE SANTULLAN	Ninguno	Ninguno
CARRION DE LOS CONDES	Ninguno	Ninguno
CERVERA DE PISUEGA	Ninguno	Ninguno
DUEÑAS	Ninguno	Ninguno
GUARDO	Uno	Ninguno
HERRERA DE PISUERGA	Ninguno	Ninguno
PAREDES DE NAVA	Uno	Ninguno
SALDAÑA	Ninguno	Ninguno
VELILLA DEL RIO CARRION	Ninguno	Ninguno
VENTA DE BAÑOS	Uno	Ninguno
VILLAMURIEL DE CERRATO	Uno	Ninguno

SALAMANCA

ADMINISTRACION	SONOMETROS	APARATOS DE MEDICION DE LA INTENSIDAD DE LAS VIBRACIONES
DELEGACION TERRITORIAL	Tres	Ninguno
DIPUTACION PROVINCIAL	Uno	Ninguno
SALAMANCA	Seis	Uno
ALBA DE TORMES	Ninguno	Ninguno
BEJAR	Uno	Ninguno
CIUDAD RODRIGO	Dos	Ninguno
GUIJUELO	Uno	Ninguno
LEDESMA	Ninguno	Ninguno
LUMBRALES	Ninguno	Ninguno
PEÑARANDA DE BRACAMONTE	Ninguno	Ninguno
SANTA MARTA DE TORMES	Uno	Ninguno
TERRADILLOS	Ninguno	Ninguno
VITIGUDINO	No respondió	No respondió

SEGOVIA

ADMINISTRACION	SONOMETROS	APARATOS DE MEDICION DE LA INTENSIDAD DE LAS VIBRACIONES
DELEGACION TERRITORIAL	Dos*	Ninguno
DIPUTACION PROVINCIAL	Ninguno	Ninguno
AYUNTAMIENTO DE SEGOVIA	Dos	Ninguno
CANTALEJO	Uno	Ninguno
CARBONERO EL MAYOR	Ninguno	Ninguno
COCA	Ninguno	Ninguno
CUELLAR	Uno	Ninguno
EL ESPINAR	Uno	Ninguno
NAVA DE LA ASUNCION	No respondió	No respondió
SAN ILDEFONSO	Ninguno	Ninguno

SORIA

ADMINISTRACION	SONOMETROS	APARATOS DE MEDICION DE LA INTENSIDAD DE LAS VIBRACIONES
DELEGACION TERRITORIAL	Cuatro*	Ninguno
DIPUTACION PROVINCIAL	Ninguno	Ninguno
AYUNTAMIENTO DE SORIA	Dos*	Ninguno
AGREDA	Ninguno	Ninguno
ALMAZAN	Uno	Ninguno
ARCOS DE JALON	No respondió	No respondió
EL BURGO DE OSMA	Ninguno	Ninguno
COVALEDA	Ninguno	Ninguno
OLVEGA	Uno	Ninguno
SAN ESTEBAN DE GORMAZ	Ninguno	Ninguno
SAN LEONARDO DE YAGÜE	Ninguno	Ninguno

VALLADOLID

ADMINISTRACION	SONOMETROS	APARATOS DE MEDICION DE LA INTENSIDAD DE LAS VIBRACIONES
DELEGACION TERRITORIAL	Dos *	Ninguno
DIPUTACION PROVINCIAL	Ninguno	Ninguno
VALLADOLID	Once	Ninguno
CISTERNIGA	Ninguno	Ninguno
ISCAR	Ninguno	Ninguno
LAGUNA DE DUERO	Uno	Ninguno
MEDINA DEL CAMPO	Dos*	Uno
MEDINA DE RIOSECO	Ninguno	Ninguno
MOJADOS	Ninguno	Ninguno
NAVA DEL REY	Ninguno	Ninguno
OLMEDO	Ninguno	Ninguno
PEDRAJAS DE SAN ESTEBAN	Ninguno	Ninguno
PEÑAFIEL	Ninguno	Ninguno
PORTILLO	Ninguno	Ninguno
SIMANCAS	Ninguno	Ninguno
TORDESILLAS	Ninguno	Ninguno
TUDELA DE DUERO	Ninguno	Ninguno
VILLALON DE CAMPOS	Ninguno	Ninguno

ZAMORA

ADMINISTRACION	SONOMETROS	APARATOS DE MEDICION DE LA INTENSIDAD DE LAS VIBRACIONES
DELEGACION TERRITORIAL	Uno	Ninguno
DIPUTACION PROVINCIAL	No respondió	No respondió
AYUNTAMIENTO DE ZAMORA	Uno	Ninguno
BENAVENTE	Tres*	Ninguno
FUENTESAUCO	Ninguno	Ninguno
TORO	Ninguno	Ninguno

(*) Significa que, bien el equipo técnico no se ajusta a las determinaciones del Decreto 3/1995, bien que se encuentra adscrito a Servicios Territoriales distintos del de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio.

Por último, debe señalarse que la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio cuenta con el siguiente equipo técnico:

- Nueve analizadores acústicos
- Un analizador en tiempo real por filtrado digital para el análisis del ruido y las vibraciones
- Diez calibradores acústicos
- Diez fuentes sonoras
- Diez programas de tratamiento de datos que generen los analizadores
- Un registrador magnético digital de sonido

A la vista de estos resultados, queremos poner de manifiesto nuevamente las graves dificultades que, para un buen número de Municipios, supone la asunción de las competencias establecidas legalmente, así como la necesidad de que, por parte del Ejecutivo regional, se preste la correspondiente asistencia técnica y jurídica a fin de otorgar una efectiva protección a los ciudadanos afectados por este tipo de actividades.

Por último indicar que, en un gran número de ocasiones los ciudadanos acuden a esta Institución a fin de conocer el régimen de horarios vigente en cada una de las provincias, por lo que nuevamente durante el presente año nos hemos dirigido a las Delegaciones Territoriales de la Junta de Castilla y León a fin de que nos informasen sobre el régimen de horarios vigente durante el año 1997 en cada una de las provincias. Esta información que resulta de gran utilidad también para esta Institución, ya que si durante la tramitación de los expedientes de queja tenemos constancia del incumplimiento del horario de cierre por parte de un determinado establecimiento, ponemos estos hechos en conocimiento de la Administración a los efectos oportunos.

Q/OF/43/97. Seguridad en establecimientos públicos

Como continuación al recordatorio de deberes legales que, desde esta Institución se efectuó en el año 1996 a todos los Municipios de la Comunidad de más de 2.000 habitantes, relativo a la aplicación del art. 38 del Reglamento General de Policía y Espectáculos y Actividades Recreativas, y ante la gravedad de la falta de medidas de seguridad en numerosos establecimientos públicos de nuestra Comunidad Autónoma -medidas contra incendios, salidas a vías públicas, número de puertas, anchos de escaleras, alturas mínimas,

sistemas de alumbrado calefacción y ventilación, aforo máximo, etc...-, en en año 1997 nos dirigimos nuevamente a esas Administraciones a fin de sugerir la conveniencia de que, por parte del personal técnico, se inspeccionaran bares, discotecas y otros lugares de diversión similares ubicados en el Municipio, en aras en último término, de un efectivo cumplimiento de la normativa legal establecida al efecto.

Se señala, en este sentido, que la Ley de Bases de Régimen Local, cuando menciona las competencias de los Municipios, cita la seguridad en lugares públicos, la protección civil, la protección y extinción de incendios (art. 25.1), actividades todas que deben inscribirse, directa o indirectamente, en el tema de la seguridad ciudadana. Así mismo, la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, establece en su art. 1.3 la competencia de las Corporaciones Locales para participar en el mantenimiento de la seguridad pública, competencia a la que también hace referencia el art. 2.2 de la Ley Orgánica 1/1992, de 21 de febrero.

Las prescripciones técnicas en materia de seguridad para este tipo de actividades se encuentran establecidas, principalmente, 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. En el mismo se atribuye a los Alcaldes facultades inspectoras de carácter permanente sobre esta materia (art. 47.1).

La vigilancia de los establecimientos públicos incluye la inspección y reconocimiento de los locales, pudiendo entenderse por inspección el bloque de atribuciones de que gozan las autoridades y sus agentes para ejercer el control de legalidad de las instalaciones y celebración de los espectáculos públicos. Por otro lado la expresión reconocimiento hace referencia a las visitas de los funcionarios

cualificados, que tienen a su cargo la comprobación de los aspectos técnicos en las aperturas y funcionamiento de los locales y recintos.

Debe tenerse en cuenta, así mismo, el cumplimiento de la normativa sectorial que resulte de aplicación (norma básica de edificación NBE-CPI/96, en la que se establecen las condiciones de protección contra incendios en los edificios, norma básica de edificación NBE EA-95, etc.)

El control de la seguridad en los locales de referencia constituye no sólo una obligación legal para las administraciones competentes, sino también un deber moral en aras de una efectiva protección de los ciudadanos de nuestra Comunidad.

Por las razones expuestas anteriormente y en el ejercicio de las facultades que me confiere la Ley 2/1994, de 9 de marzo, reguladora del Procurador del Común de Castilla y León, con fecha 31 de julio de 1997 me dirigí a todos y cada uno de los Alcaldes de Municipios de esta Comunidad con más de 2.000 habitantes, en orden a efectuar la siguiente Recomendación formal:

"Que por esa Administración se compruebe el grado de aplicación de las prescripciones legales establecidas en materia de seguridad en discotecas, bares y otros lugares de diversión similares ubicados en ese Municipio."

Durante el presente año, esta Institución tiene previsto iniciar una investigación sobre el número de sanciones impuestas en este sentido, actuación de la que se dará cuenta en el próximo informe.

Q/OF/41/97. Urbanismo (declaración de ruina)

Con fecha 10 de febrero de 1997 (y posteriormente con fecha 7 de mayo) esta Institución se dirigió al Ayuntamiento de Valderas solicitando información relativa a la existencia de un inmueble en estado ruinoso frente al grupo escolar "las Eras" lo cual implica evidentemente un riesgo para la seguridad de las personas (en su mayoría escolares que se ven obligados a transitar por esa zona para acudir diariamente al citado centro). Según los medios mencionados, ya se había producido un derrumbamiento en el acceso a dicho centro de enseñanza presentando uno de los muros subsistentes, en la actualidad, un inminente riesgo de desprendimiento.

A la solicitud de esta Institución relativa a las medidas que, en su caso, se han previsto adoptar por esa Corporación en orden a preservar la seguridad pública el Ayuntamiento de Valderas, con fecha 10 de junio de 1997, pone en nuestro conocimiento *"que a instancias del mismo, la propiedad tomó las medidas oportunas a los efectos de evitar el posible peligro que pudiera existir derribando la pared que presentaba síntomas de ruina"*.

Q/OF/42/97 Urbanismo (características arquitectónicas de edificaciones)

En el ámbito de las actuaciones que esta Institución está llevando a cabo en materia de urbanismo y ante la constatación de que las características arquitectónicas de las construcciones no responden, en muchos casos, a la edificación tradicional propia de la zona en que se hallan enclavadas, se ha considerado por parte de esta Institución la conveniencia de reflexionar sobre las formas, medios y procedimientos

que permitan compaginar la adecuada protección del medio y sus valores tradicionales con el fomento de la edificación.

La existencia en la Comunidad de Castilla y León de un elevadísimo número de municipios que no disponen de instrumento alguno de ordenación urbanística del territorio (PG, NNSS, PDSU) hace necesario que por parte de las Instituciones Provinciales se potencien las funciones de dirección, control e impulso en materia de planeamiento (con las limitaciones, que a nadie se le escapan, derivadas de las disponibilidades presupuestarias) así como las de asistencia y asesoramiento (con la finalidad de prevenir y sancionar determinadas infracciones urbanísticas: obras sobre zonas verdes, actos de edificación y uso del suelo incumpliendo los condicionados de la licencia, otorgamiento de licencias sin seguirse el procedimiento adecuado, actuaciones en edificios protegidos ...).

A tal fin, se consideró conveniente remitir escrito -con fecha 29 de abril de 1997- a las 9 Diputaciones Provinciales de la Comunidad Autónoma solicitando información relativa a las demandas de servicios procedentes de Ayuntamientos (solicitudes de informes técnicos a los efectos de concesión de licencias de obras y actividad, expedientes de ruina, expedientes de infracción urbanística...) y si para la prestación de los mismos resulta suficiente el personal actualmente adscrito, en cada una de ellas, a la Unidad Técnica del Servicio.

En la actualidad obra en los archivos de esta Institución la información remitida por las Diputaciones Provinciales de Valladolid, Palencia, Soria y Segovia.

La Diputación de Soria nos contesta que la asistencia urbanística se presta en el ámbito provincial con medios técnicos que, a su juicio resultan, suficientes.

Sin embargo, las Diputaciones de Valladolid, Palencia y Segovia consideran que el personal actualmente adscrito a la Unidad Técnica del Servicio puede resultar insuficiente para atender las demandas de servicios procedentes de las Corporaciones Locales.

En efecto, nos indica la Diputación de Valladolid que *"es intención de este servicio incorporar próximamente otro técnico al equipo dado el elevado número de petición de informes solicitados por las Entidades Locales de la provincia"*.

Por su parte, la Diputación Provincial de Palencia manifiesta también, respecto al personal que se dedica a estas funciones de asesoramiento, *"que es escaso y que sería conveniente contar en un futuro con un arquitecto urbanista para apoyar en estas funciones"*.

Finalmente, la Diputación de Segovia estima *"que sería necesario -a corto plazo- la adscripción de otro arquitecto superior dado el incremento producido y previsible en el futuro de informes sobre planeamiento municipal así como los preceptivos para la concesión de licencias de obras"*.

Por las razones apuntadas, esta Institución está valorando la procedencia de sugerir la constitución de Servicios Técnicos Comarcales, con funciones de asistencia y asesoramiento a municipios y financiados conjuntamente por las Corporaciones Profesionales y las Diputaciones, así como mancomunidades municipales a efectos de sostenimiento en común de los puestos de Arquitecto o Aparejador Municipal -debido a la escasez de recursos económicos de los pequeños municipios-.

Q/OF/19/97. Sobre el mal estado en que se encuentra el 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, recientemente declarado Patrimonio de la Humanidad.

Como punto de partida debe tenerse en cuenta que la Ley 8/1991, de 10 de mayo, incluye dentro del listado del Plan de Espacios Naturales Protegidos de Castilla y León esta zona, lo que, entre otros aspectos, supone la aprobación de régimen jurídico de protección de los recursos naturales que permita perpetuar el patrimonio natural del entorno.

En este sentido, el art. 18 de la Ley fija el plazo de un año desde la entrada en vigor de la misma a fin de que se inicie el correspondiente instrumento de planificación.

Así, mediante Orden de 27 de abril de 1992 se inició el Plan de Ordenación de Recursos Naturales de la Zona, pese a lo cual, a fecha de cierre del presente informe, el mismo se encuentra aún en fase de tramitación, lo que ha podido originar, entre otras razones, el mal estado de conservación en el que actualmente se encuentra este espacio, tal y como se ha constatado en las numerosas visitas efectuadas al lugar por parte del titular de la Institución.

Es destacable, en este sentido:

- los incendios que se vienen produciendo en el paraje, que han llegado a arrasar no sólo el monte bajo, sino colonias de arbolado irrecuperable en muchos casos

- la suciedad notoria del lugar,
- la libre circulación de vehículos por el recinto, llegando a aparcar coches en el interior de una de las cuencas

Por las razones expuestas anteriormente, y teniendo en cuenta la concurrencia competencial que, como en otras muchas materias, se produce en este Espacio, nos hemos dirigido a todas las Administraciones competentes solicitando la adopción de las medidas oportunas para paliar esta situación.

Así nos hemos dirigido: a la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, a los Alcaldes de los Municipios de Carucedo y Borrenes, a la Consejería de Educación y Cultura, al Consejo Comarcal del Bierzo, a pesar de lo cual, a fecha de hoy, no ha sido adoptada ninguna medida a fin de solventar las cuestiones anteriormente descritas.

Quiero resaltar, a este respecto, que algunas de las propuestas de esta Institución son de un costo realmente bajo, tales como la instalación de contenedores de basura, colocación de carteles prohibiendo hacer hogueras o la libre acampada, la prohibición de que los vehículos circulen por el lugar, etc., por lo que, en opinión de esta Institución, la no adopción de las mismas supone, cuando menos, una absoluta pasividad por parte de las distintas Administraciones.

Q/OF/15/97. Caza de especies protegidas en vertederos de la Comunidad

En el curso de las investigaciones efectuadas por esta Institución en relación con la protección del medio ambiente en nuestra

Comunidad, varios ciudadanos pusieron en nuestro conocimiento la caza de especies protegidas en vertederos de Castilla y León.

De conformidad con el principio de colaboración institucional, y a fin de constatar si por parte del Servicio de Protección de la Naturaleza se tenía conocimiento de estos hechos, nos dirigimos al General Jefe de la 6ª Zona de la Guardia Civil, solicitando información al respecto, quien diligentemente respondió a nuestro requerimiento informando sobre la inexistencia de intervención alguna en este sentido. No obstante, se nos comunica que por parte del SEPRONA se viene prestando la debida atención a los vertederos, por ser puntos sensibles para las distintas especies protegidas.

Q/OF/38/97. Limpieza en la zona de Camposagrado

Habiéndose comprobado, a través de visitas efectuadas por personal de la Institución, la existencia de abundante maleza y de árboles caídos en el paraje de Camposagrado, ubicado en la provincia de León, con el consiguiente peligro de incendios que esta situación implicaba, y que en algunos casos se convirtió en realidad, nos dirigimos a la Delegación Territorial de León a fin de que nos informase si, por parte de esa Administración, se había efectuado alguna planificación para la prevención de incendios en dicha zona, tales como campañas de limpieza, eliminación de maleza, etc.

En respuesta a nuestra solicitud, la Delegación Territorial nos informó que, a causa de la nieve y el viento se habían producido en la zona de Camposagrado numerosos derribos de masa forestal. Posteriormente se produjeron aprovechamientos extraordinarios de la madera afectada en Montes de Rioseco de Tapia, Cuadros y Santibáñez del Bernesga.

Así mismo, para el año 1997 se había previsto la limpieza de una parte de los cortafuegos existentes en la zona y, dentro del plan para cinco años de la eliminación del matorral, se realizarían los desbroces correspondientes al año en curso en varios montes de la zona.

Se señala, no obstante, que el problema fundamental estriba en que la reducida cuantía de los presupuestos para realizar este tipo de trabajos, teniendo en cuenta que el Servicio Territorial de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio de León atiende 225.491 hectáreas de montes arbolados.

Q/OF/39/97. Medio Ambiente (olores)

En materia de medio, esta Institución inició una actuación de oficio en relación con los malos olores existentes en la ciudad de Burgos.

Por ello, se dirigió escrito al Ayuntamiento de Burgos en solicitud de información acerca de las medidas adoptadas a fin de solventar este problema.

En contestación a dicha solicitud, por parte de dicho organismo se pusieron en conocimiento de esta Institución las actuaciones llevadas a cabo a este respecto:

- Se procedió a efectuar un seguimiento de las fuentes productoras de olores por parte del Servicio de Sanidad y Consumo del citado Ayuntamiento, con objeto de identificar los posibles focos de emisión de olores en la ciudad.

- Una vez identificadas algunas de esas fuentes de emisión (*vertedero municipal, UCB Films, Coprasa*), se estudiaron las condiciones climáticas que habían podido incidir en el aumento cuantitativo de las molestias manifestadas por los ciudadanos, considerando que las actividades generadoras de esos olores se habían venido desarrollando en Burgos desde hacía muchos años, y se habían puesto de manifiesto especialmente en los meses de enero y febrero de 1997.

Concretamente, dentro de las actuaciones estrictamente municipales que afectan al *vertedero municipal*, se mantuvo una conversación con el Ayuntamiento de Cardenadijo para ultimar el trámite de ocupación de las fincas que permitiera realizar la obra del colector desde dicho municipio a entroncar con el de la calle Madrid. Este nuevo colector tiene como objetivo canalizar las aguas residuales de Cardenadijo y efectuar el vertido de los lixiviados del vertedero municipal al mencionado colector. El inicio de las obras estaba previsto para el 2 de junio de 1997.

- Se efectuaron visitas a las empresas anteriormente citadas, que cuentan con la correspondiente licencia de apertura:

a) *UCB Films* dispone de una chimenea de 140 metros de altura hacia donde son conducidos, entre otros, los vapores recogidos en las naves de fabricación. Los productos causantes de olores tiene un umbral olfativo por debajo de la capacidad analítica de la instrumentación, por lo cual es muy difícil objetivar el problema. En cualquier caso, la empresa ha mostrado su disposición para aplicar las tecnologías que puedan existir.

b) Como fruto de las conversaciones con *Coprasa*, la empresa está actualizando los presupuestos que dispone desde hace algún

tiempo con objeto de evitar la salida al exterior de los vapores fruto del proceso de digestión.

Q/OF/11/97 Medio Ambiente (residuos)

Como ya hemos puesto de manifiesto en el presente informe, hoy en día el tratamiento de los residuos constituye uno de los puntos clave del ordenamiento jurídico medioambiental.

Podemos calificar como residuos a "cualquier sustancia u objeto del cual su poseedor se desprenda o del que tenga la intención o la obligación legal de desprenderse si no se le permite asumir su tratamiento".

Una primera y necesaria clasificación de los residuos haría referencia a su estado físico, diferenciándose claramente los residuos sólidos de los líquidos y gaseosos. Estos tres grandes grupos presentan, lógicamente, grandes diferencias, tanto en su origen como en sus efectos ambientales y en los tratamientos que se requieren para eliminar dichos efectos.

Como es común en otros ámbitos del Derecho Ambiental Europeo, la base de este subordenamiento está en las Directivas comunitarias, cuyas manifestaciones más importantes son: La Directiva 75/442, en la que se plantea por vez primera el aspecto no local de los residuos, y su observancia como fenómeno nacional o transnacional, modificada por la 91/156, en la que se establece una regulación marco para todo tipo de residuos; disposición que no ha tenido reflejo en el Derecho español, a pesar de que la fecha límite para poner en vigor las normas necesarias para darle cumplimiento finalizó el 1 de abril de 1993. No obstante, el Consejo de Ministros ha aprobado recientemente

el Proyecto de la nueva Ley de Residuos, que incorpora esta Directiva al Derecho español. El proyecto que se encuentra actualmente en el Parlamento pendiente de tramitación.

La Directiva 91/156 constituye la unificación de regulaciones existentes sobre tipologías de residuos, fruto de la aplicación de modernas técnicas y de la adaptación al progreso tecnológico; establece una terminología común definidora de todos los residuos; uniformiza su valorización y eliminación y sienta el principio de la territorialidad en la eliminación; exige la autorización y el registro para las empresas relacionadas con los residuos y extiende la aplicación del contenido de la Directiva 75/442 también a los productores de residuos peligrosos.

Debe tenerse en cuenta, asimismo, la Propuesta de Directiva del Consejo, relativa al vertido de residuos (97/C 156/08), cuyo principal objetivo es establecer medidas, procedimientos y orientaciones para impedir o reducir, en la medida de lo posible, los efectos negativos en el medio ambiente del vertido de residuos, en particular, la contaminación de las aguas superficiales, de las aguas subterráneas, del suelo y del aire, así como los riesgos para la salud humana.

La ordenación española sobre residuos, a nivel estatal, comprende dos normas fundamentales: la Ley 42/1975, de 19 de noviembre, sobre recogida y tratamiento de los desechos sólidos urbanos, y la Ley 20/1986, de 14 de mayo, básica de residuos tóxicos y peligrosos. Por su parte, algunas otras normas de ámbito específico pueden proporcionar indicaciones relativas a los residuos generados por determinadas actividades, como las mineras (Ley 22/1973, de 21 de julio, de Minas) o relativas a la radiactividad (Ley 25/1964, de 29 de abril, sobre Energía Nuclear). Deben tenerse en cuenta, asimismo, la

Ley 11/1997, de 24 de abril, de Envases y Residuos de Envases, y el Real Decreto, de 18 de julio de 1997, sobre incineración de Residuos Peligrosos.

Dentro del ámbito de aplicación de la Ley 42/1975 se engloban los residuos y desechos sólidos producidos como consecuencia de las siguientes actividades y situaciones:

- a) domiciliarias
- b) comerciales y de servicios
- c) sanitarias en hospitales, clínicas y ambulatorios
- d) limpieza viaria, zonas verdes y recreativas
- e) abandono de animales muertos, muebles, enseres y vehículos
- f) industriales, agrícolas, de construcción y obras menores de reparación domiciliaria, con determinadas limitaciones y
- g) en general, todos aquellos residuos cuya recogida, transporte y almacenamiento o eliminación correspondan a los Ayuntamientos, de acuerdo con lo establecido expresamente en la Ley de Régimen Local y demás disposiciones vigentes.

La propia Ley excluye de su ámbito:

- El almacenamiento de residuos de cualquier tipo en estructuras subterráneas, naturales o artificiales, y el almacenamiento y aprovechamiento de residuos obtenidos en operaciones de investigación, explotación o beneficio minero, que se remiten a lo establecido en la Ley de Minas de 21 de julio de 1973.

- Los desechos y residuos de las actividades agrícolas y ganaderas en su fase de explotación, cuando se produzcan y depositen en suelo calificado como no urbanizable.

- Desechos radiactivos, aguas residuales, productos tóxicos, contaminantes o peligrosos o cualquier otra clase de materias cuya regulación se remite a disposiciones específicas.

Todas las Comunidades Autónomas tienen competencias de desarrollo legislativo y ejecución de la legislación básica estatal, con los límites que implican las competencias municipales que aquélla reconoce. A este respecto se estipuló que las Comunidades Autónomas elaborasen los planes de gestión de residuos en su ámbito territorial, de acuerdo con el plan nacional. Este último, sin embargo, nunca se llegó a elaborar, con lo que las disponibilidades autonómicas han sido, de hecho, totales. De ahí, quizás, las grandes diferencias existentes entre las distintas Comunidades Autónomas a la hora de regular esta materia. Así, por ejemplo, en Cantabria, el Plan de Gestión de los Residuos Sólidos aprobado mediante el Decreto 23/1987, de 22 de abril, establece expresamente en su art. 10 la competencia de la Diputación Regional de Cantabria para sancionar o clausurar los vertidos incontrolados. Para dar cumplimiento a lo prevenido en este art., se aprobó el Decreto 9/88, de 1 de marzo, en el que se regula el control, inspección y vigilancia de los residuos sólidos urbanos. Con posterioridad Cantabria aprobó una Ley específica para el tratamiento de estos residuos (Ley 8/1993).

En Cataluña, desde el año 1990 al 93, se fueron aprobando anualmente, a través de Decretos, Programas específicos de tratamiento de residuos sólidos urbanos. En el año 1993, el Parlamento catalán aprobó la Ley 6/1993, reguladora de los residuos, en la que se introduce la normativa establecida en la Directiva 91/156. En la misma

se establece una clara delimitación competencial entre la Comunidad y los Entes Locales, así como un régimen sancionador para aquellos supuestos de contravención de sus normas.

En Castilla y León, por el contrario, el Plan Director de Residuos Sólidos Urbanos, aprobado mediante Decreto 90/1990 de 31 de mayo, constituye una norma de carácter meramente programático, lo que ha conllevado, en buena medida, al fracaso de gran parte de los objetivos propuestos en el mismo.

Por las razones expuestas anteriormente, y dentro del ámbito de facultades conferidas por la Ley 2/1994, de 9 de marzo, esta Institución se dirigió el 13 de noviembre de 1996 a las Cortes de Castilla y León sugiriendo la conveniencia de elaborar una Ley sobre esta materia, tal y como ya se había hecho en otras Comunidades Autónomas, en el siguiente sentido:

"Esta Institución ha iniciado de oficio -dentro del ámbito de facultades que me confiere la Ley 2/94, de 9 de marzo, del Procurador del Común de Castilla y León- el estudio de la problemática general que plantea en nuestra Comunidad Autónoma la gestión y eliminación de los residuos sólidos urbanos.

Como punto de partida es interesante señalar que este tema ha sido objeto de una creciente preocupación a nivel internacional, y muy especialmente de la Comunidad Europea, como se pone de relieve en la Directiva 91/156/CEE, de 18 de marzo, y en la Directiva 91/689/CEE, de 12 de diciembre, que modifican la anterior normativa comunitaria sobre esta materia, atendiendo a las experiencias adquiridas y la adaptación al progreso científico y técnico.

A nivel estatal la norma de regulación integral del sector es la Ley 42/1975, de 19 de noviembre de Recogida y Tratamiento de los

Desechos y Residuos Sólidos Urbanos, modificada por el Real Decreto Legislativo 1163/1986, de 13 de junio, mediante el que se adapta nuestra legislación a la normativa comunitaria. En su art. 11.3 se establece la competencia de las Comunidades Autónomas para formular planes de gestión de residuos en su ámbito territorial de acuerdo con las previsiones de la Ley y del Plan Nacional de Gestión de Residuos, planes que serán de obligado cumplimiento para las entidades públicas y privadas.

En ejecución de ese mandato legal, nuestra Comunidad aprobó el Plan Director de Residuos Sólidos Urbanos de Castilla y León mediante Decreto 90/1990 de 31 de mayo. Entre los objetivos del Plan se encuentra la reducción del deterioro tanto económico como ambiental en nuestra Comunidad, con el fin de obtener ahorros a nivel energético y de materias primas. El Plan pretende conjugar la necesaria racionalización y optimización sanitaria, técnica y financiera y, en definitiva, ambiental de la gestión de estos residuos, con la flexibilidad pertinente que permitiese la participación de entidades locales, por lo que se diseña un sistema de gestión abierto y flexible, susceptible de replanteamientos a partir de la experiencia alcanzada. Se concibe como un plan de mínimos, presupuestariamente ejecutable en un máximo de 5 años.

Habiendo transcurrido más de seis años desde la aprobación del Plan, es necesario proceder a una valoración sobre la situación actual en esta materia en nuestra Comunidad.

En este sentido, mediante escrito de fecha 8 de octubre de 1996 nos dirigimos a la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio para que nos informase sobre el grado de aplicación que el Plan había tenido durante este período. Del estudio de la información remitida por la Consejería (cuya copia se adjunta con el

presente escrito) se desprende que la gestión de los residuos que se generan en nuestra Comunidad no ha alcanzado todavía la totalidad de los objetivos propios de una política medioambiental dirigida a la protección del medio ambiente y a la mejora de la calidad de vida.

Por las razones expuestas anteriormente y en el ejercicio de las facultades que me confiere la Ley 2/1994, de 9 de marzo, reguladora del Procurador del Común de Castilla y León, esta Institución efectúa la siguiente Recomendación Formal:

A la vista de la experiencia de otras Comunidades Autónomas, sería conveniente que, dentro del marco de la normativa comunitaria y de la legislación básica del Estado, nuestra Comunidad Autónoma, en el ámbito de sus competencias, intensificara su acción de ordenación, ejecución y gestión en esta materia. En este sentido debe tenerse en cuenta que el art. 27 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León confiere, en su apartado 1.9), competencia a la Comunidad para dictar normas adicionales de protección al medio ambiente.

Dicha competencia ha sido incorporada en el Estatuto a través de la Ley Orgánica 11/1994, de 24 de marzo, que establece un nuevo sistema competencial para nuestra Comunidad Autónoma.

Corresponde, por tanto, al Estado la "legislación básica sobre protección del medio ambiente" (art. 149.1.25 de la propia Constitución), y a la Comunidad Autónoma la de desarrollo y la función ejecutiva. Así mismo debe tenerse en cuenta que en materia de medio ambiente la "legislación básica posee la característica técnica de normas mínimas de protección que permiten `normas adicionales´ o un plus de protección", tal y como ha señalado la Sentencia del Tribunal Constitucional de 19 de octubre de 1989.

Teniendo en cuenta la complejidad de relaciones interadministrativas que se generan en torno a los residuos, así como la falta de medios económicos y técnicos de que adolecen las entidades locales, se hace necesaria la búsqueda de soluciones eficientes para la gestión de los servicios. Así la elaboración de una Ley que regule esta materia coadyuvaría, en gran medida, a solventar la situación actual, mediante una clara delimitación, entre otros, de los siguientes aspectos:

- Regulación de la decisión sobre el emplazamiento urbanístico de las instalaciones productoras de residuos, así como también de las de tratamiento o reciclaje, etc.*

- Regulación de la autorización administrativa sobre toda la actividad productora de residuos, en el marco del art. 149.1.18 de la Constitución.*

- Regulación de la organización administrativa con competencia sobre los residuos.*

- Realización de la evaluación de impacto ambiental de las actividades de gestión de residuos.*

- Organización de la gestión de los residuos.*

- La inspección, vigilancia, control y sanción en caso de contravención, de las actividades de gestión de residuos, de producción o de eliminación.*

- Determinación diferenciada de infracciones y sanciones predeterminadas por la legislación estatal.*

- Establecimiento de la planificación autonómica en cuanto a la política de residuos.*

- La autorización de tránsito, traslado y recepción de residuos, etc...."

A fecha de cierre del presente informe, no hemos tenido conocimiento de que haya sido presentada ninguna proposición en el sentido recomendado por esta Institución.

Únicamente ha sido aprobado el Decreto 50/1998, de 5 de marzo, cuya finalidad es modificar el Plan Director de Gestión de los Residuos Sólidos Urbanos de la Comunidad de 31 de mayo de 1990, Decreto que establece el plazo de una año para elevar a la Junta de Castilla y León un nuevo Plan Regional de Gestión de los Residuos Sólidos.

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

Al rendir cuenta de la actividad del Departamento en el año 1996 mediante el oportuno Informe, comenzábamos por plantear en este mismo epígrafe introductorio los aspectos de la Ley reguladora del Procurador del Común que, como primer llamado a su aplicación, se consideraban susceptibles de reforma en aras al más efectivo cumplimiento de las misiones que aquélla encomienda a su titular.

Nos deteníamos, especialmente, en el alcance de la competencia para supervisar la actividad de los entes locales de Castilla y León en todas sus manifestaciones, y no sólo cuando éstos actúan en el ejercicio de competencias transferidas o delegadas por la Comunidad Autónoma, como de presente previene el art. 1.2 de dicho texto legal. No en vano más de la mitad de las quejas admitidas a trámite se refieren a las corporaciones locales.

Nuestra propuesta finalizaba entonces apuntando la conveniencia de incluir los rasgos fundamentales de la Institución en el Estatuto de Autonomía de Castilla y León, con ocasión de una eventual reforma que se anunciaba próxima, a la luz de la siguiente Resolución aprobada por el Pleno de las Cortes de Castilla y León, en Sesión celebrada los días 12 y 13 de diciembre de 1996, con motivo del debate sobre Política General del Estado de la Región:

Tras los trabajos habidos en la Ponencia creada en el seno de la Comisión Permanente Legislativa del Estatuto, el Boletín Oficial de las Cortes de Castilla y León ha hecho pública la Propuesta de Reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla y León presentada por Procuradores de las Cortes de Castilla y León que representan más de una tercera parte de los miembros de la misma.

Hemos de resaltar que, de entre todos los aspectos abordados en la reforma estatutaria propuesta, y avanzado como está el desarrollo del Estado autonómico previsto en la Constitución de 1978, pasan a primer plano los diversos preceptos que previenen la atribución de mayores competencias a la Comunidad Autónoma de la que esta Institución forma parte. En este sentido hacemos votos para que el contenido del Estatuto, resultante de la pertinente tramitación parlamentaria, contribuya al más amplio desarrollo de los derechos y libertades de los ciudadanos de Castilla y León y, en suma, a la efectivo vertebración de la Comunidad Autónoma a la que pertenecen.

Una breve reflexión merece, asimismo, el precepto que viene a incorporar la Institución del Procurador del Común al Estatuto de Autonomía de Castilla y León. El texto publicado el 3 de diciembre de 1997, no afectado en el trámite de enmiendas que finalizaba el 24 de febrero de 1998, en un primer momento decía:

"Art. 14. *Procurador del Común.*

1. El Procurador del Común es el alto comisionado de las Cortes de Castilla y León, designado por éstas, para la protección y defensa de los derechos fundamentales de los ciudadanos.

2. Una ley de la Comunidad regulará las competencias, organización y funcionamiento de esta institución".

Observamos en el texto precedente la omisión de toda referencia a las Administraciones que, como medio que se atribuye al Procurador del Común para poder desempeñar su función de defensa de los derechos y libertades, quedan sometidas a su supervisión. Por ello, en cuanto concierne a la actividad de los entes locales, hemos de esperar su concreción en la Ley que, tras la modificación del Estatuto, se someta a su vez a la correspondiente reforma, actuando, entre tanto, en el marco del Acuerdo de Cooperación y Coordinación celebrado entre el Defensor del Pueblo y esta Institución el 1 de febrero de 1996.

La redacción propuesta nos llevó entonces a deducir, de otro lado, que era deseo del legislador suprimir las misiones de defensa del estatuto de Autonomía y de tutela del ordenamiento jurídico de Castilla y León a las que se refiere el art. 1.1 de la Ley reguladora del Procurador del Común, reconduciendo así sus competencias -desde el momento mismo en que la reforma estatutaria alcanzase vigencia- al modelo clásico que se encuentra en el origen de instituciones semejantes.

No obstante, con ocasión del Pleno de la Cortes de Castilla y León en que se procedió al debate y votación del dictamen de la Comisión de Estatuto en la Propuesta de reforma del mismo, el art. 14.1 viene a hacer recepción del contenido de la Ley ordinaria en los siguientes términos.

"El Procurador del Común es el alto comisionado de las Cortes de Castilla y León, designado por éstas, para la protección y defensa de los derechos fundamentales de los ciudadanos, la tutela del Ordenamiento Jurídico de la Comunidad y la defensa del presente Estatuto de Autonomía".

Hemos señalado en otras ocasiones que la defensa del Derecho objetivo, a la que en definitiva se contrae el mandato del art. 1.1 de la

Ley del Procurador del Común, sitúa a la Institución en un terreno delicado que suscita más sombras que luces, cuando a la hora de su cumplimiento nos hemos detenido en desentrañar, una y otra vez, el contenido del Título III de la misma. En trance como se está, de atribuir a aquel mandato rango estatutario, la necesidad de definir con el mayor rigor a su alcance y contenido se hace ahora más evidente. Deseamos resaltar, no obstante, que desde el inicio de nuestra andadura no se han ahorrado esfuerzos por llegar a buen puerto con tan complejo encargo, cuyo resultado no nos corresponde enjuiciar, y del que se ha dado cumplida noticia a las Cortes de Castilla y León.

II. ANÁLISIS SOBRE EL ESTADO DE OBSERVANCIA DEL ORDENAMIENTO JURÍDICO DE CASTILLA Y LEÓN

En su doble naturaleza de norma institucional básica y norma integrante del ordenamiento jurídico estatal, predicable del Estatuto de Autonomía de Castilla y León, su observancia vincula desde luego a los poderes legislativo y ejecutivo del Estado. En consecuencia y en primer lugar, el Departamento ha permanecido atento a la actividad normativa de ambos poderes, por si de ella pudiera derivarse vulneración del Estatuto. A tal efecto se han abierto los siguientes expedientes, en los que no se ha apreciado necesidad de actuar conforme previene el art. 24 de la Ley 2/1994, de 9 de marzo, del Procurador del Común de Castilla y León.

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 analizadas:

- Ley 2/1997, de 13 de marzo, por la que se regula la Conferencia para asuntos relacionados con las Comunidades Europeas.

La Conferencia se institucionaliza al amparo de lo previsto en los art.s 4 de la Ley 12/1983, de 14 de octubre, del Proceso Autónomo y 5 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

Su objeto es consolidar entre la Administración del Estado y las Comunidades Autónomas un sistema participación y articulación de procedimientos en el ámbito de los asuntos relacionados con las Comunidades Europeas. A tal fin la Conferencia debe garantizar la participación efectiva de las Comunidades Autónomas en la fase de formación de la voluntad del Estado ante las instituciones comunitarias y en ejecución del Derecho comunitario.

- Ley 4/1997, de 24 de marzo, de Sociedades Laborales.

La Ley se dicta para adecuar estos entes al nuevo régimen de las sociedades de capital impuesto por las normas comunitarias, derogando la Ley 15/1986, de 25 de abril, de Sociedades Anónimas Laborales.

Por Real Decreto 832/1995, de 30 de mayo, se traspasaron a la Comunidad Autónoma de Castilla y León las funciones de calificación y registro administrativo en materia de Sociedades Anónimas Laborales cuyo domicilio social se encuentre en el territorio de la Comunidad, y que en la Ley 15/86 venían atribuidas al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. De acuerdo con la nueva Ley, sigue correspondiendo a nuestra Comunidad Autónoma el otorgamiento de la calificación de

«Sociedad Laboral», el control del cumplimiento de los requisitos legalmente establecidos y la facultad de resolver sobre la descalificación y, asimismo, la gestión del Registro Administrativo de Sociedades Laborales.

- Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado.

Sin afectar al régimen competencial de las Comunidades Autónomas, el interés de esta Ley radica en que se aborda la simplificación de estructuras administrativas desde la realidad del Estado autonómico -a cuyo modelo no se había terminado de adaptar la Administración periférica del Estado-, con la vista puesta en el objetivo de la Administración única o común, de forma que el protagonismo administrativo en el territorio autonómico lo tenga la Administración autonómica. A tal efecto se prevé la supresión o reestructuración de aquellos órganos cuya subsistencia resulte innecesaria a la vista de las competencias transferidas o delegadas a las Comunidades Autónomas.

Ley 11/1997, de 24 de abril, de Envases y Residuos de Envases.

La norma, cuya entrada en vigor se establece para el 1 de enero de 1998, incorpora al ordenamiento jurídico español la Directiva 94/62/CE, obliga a que antes de junio del año 2001 se llegue a una reutilización mínima del 50% en peso de la totalidad de los residuos de envases generados, y se dicta con el carácter de legislación básica sobre la planificación general de la actividad económica y sobre la protección del medio ambiente, de acuerdo con lo establecido en el art. 149.1.13ª y 23ª de la Constitución española.

Leyes 40 y 41 de 5 de noviembre, de reforma de la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres.

La primera de estas Leyes da nueva redacción al primer párrafo del apartado 2 del art. 28 de la Ley 4/1989, de 27 de marzo, introduciendo una nueva causa por la que podrán quedar sin efecto, previa autorización administrativa del órgano competente, las medidas de protección de determinadas especies cinegéticas catalogadas, previstas en dicha Ley. Asimismo, podrá autorizar un régimen de excepción a las medidas protectoras de la Ley respecto de las aves migratorias no catalogadas, durante su trayecto de regreso a los lugares de cría.

Por su parte, la Ley 41/97 se dicta con la finalidad de adaptar la legislación estatal sobre conservación de espacios naturales a la Sentencia del Tribunal Constitucional 102/1995, de 26 de junio, por la que se declaró la nulidad de la disposición adicional Quinta de la Ley 4/1989, de 27 de marzo, en cuanto considera básicos sus art.s 21.3 y 4; 22.1 en la medida en que atribuye exclusivamente al Estado la gestión de los Parques Naturales, y 35.1 y 2. De este modo y en los aspectos más relevantes, se da nueva redacción a su art. 19, modificando el régimen de elaboración y aprobación de los Planes Rectores de Uso y Gestión, al tiempo que en el art. 22 se atribuye la gestión de los Parques Nacionales -cuya declaración sigue requiriendo Ley de las Cortes Generales, ahora previo acuerdo favorable de la Asamblea Legislativa de la Comunidad o Comunidades Autónomas en cuyo territorio se encuentren situados-, de manera conjunta, a la Administración General del Estado y a la Comunidad o Comunidades afectadas. A tal efecto, el art. 23 dispone la creación de la correspondiente Comisión Mixta de Gestión del Parque Nacional.

Ley 142/1997, de 14 de noviembre, ordenadora de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social.

En sustitución de la anterior Ley 39/1962, de 21 de julio, que queda expresamente derogada, el nuevo texto legal (cuyo carácter básico deriva de lo previsto en el art. 149.1. 2ª, 7ª, 17ª y 18ª de la Constitución española) configura el sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social (sus principios legales, normas, órganos, funcionarios y medios materiales, de acuerdo con su art. 1.1) como un conjunto institucional que se asienta en el ámbito del Estado y de las Comunidades Autónomas, en función de sus respectivas competencias y bajo el principio de colaboración interinstitucional. A tal efecto, el sistema se organiza bajo el principio general de concepción única e integral del mismo, instaurando órganos de participación y colaboración de la Administración General del Estado y de las Comunidades Autónomas, y estableciendo la doble dependencia del propio sistema y de sus funcionarios: orgánica -de la Autoridad Central incardinada en el Ministerio de Trabajo y Servicios Sociales- y funcional -de la Administración competente por razón de la materia-.

Ley 54/1997, de 27 de noviembre, de regulación del sector eléctrico.

Mediante esta Ley, que deroga la Ley 40/1994, de 30 de diciembre, de Ordenación del Sistema Eléctrico Nacional, se incorporan a nuestro ordenamiento las previsiones de la normativa comunitaria sobre el mercado interior de la electricidad, dictándose con el carácter básico establecido en el art. 149.1.13ª y 25ª de la Constitución, excepto en lo relativo a la regulación de los procedimientos administrativos que -con respeto a la legislación básica- corresponda a la Administración competente.

Con un expreso propósito liberalizador pero partiendo de la ineludible necesidad de sector que ha de someterse a regulación, la plena aplicación de esta Ley supondrá que la explotación unificada del sistema eléctrico nacional dejará de ser un servicio público de titularidad estatal. Asimismo, la planificación estatal únicamente se proyectará sobre la incidencia de las instalaciones de transporte de energía eléctrica en la planificación urbanística y en la ordenación del territorio.

En relación con los RR.DD.-LL. 5/1996, de 7 de junio, de medidas liberalizadoras en materia de suelo y Colegios Profesionales, 6/1996, de 7 de junio, de liberalización de las telecomunicaciones, 10/1996, de 17 de junio, de nuevas formas de gestión de los servicios sanitarios y 11/1996, de 17 de junio, de ampliación del servicio farmacéutico a la población, se han abierto expedientes, asimismo, como consecuencia de la aprobación de las siguientes Leyes:

- Ley 7/1997, de 14 de abril, de medidas liberalizadoras en materia de suelo y de Colegios Profesionales.

- Ley 12/1997, de 24 de abril, de liberalización de las telecomunicaciones.

- Ley 15/1997, de 25 de abril, sobre habilitación de nuevas formas de gestión del Sistema Nacional de Salud.

- Ley 16/1997, de 25 de abril, de regulación de los servicios de las oficinas de farmacia.

Todo el articulado de esta Ley, excepto el art. 1 y el art. 2 apartados 3 y 4, constituye -al igual que el RD-L 11/96, expresamente derogado por ella- legislación básica sobre sanidad, de conformidad con el art. 149.1. 16ª de la Constitución. Viene a reemplazar, en sus

aspectos generales, el régimen de autorización de apertura de oficinas de farmacia contemplado en el Real Decreto 909/1978, considerado en la Exposición de Motivos de la misma como «...una barrera infranqueable (...) y una fuente manifiesta de litigiosidad y frustración profesional.» A tal efecto se fijan los criterios básicos para la ordenación farmacéutica que corresponde abordar a las Comunidades Autónomas y, asimismo, la simplificación y ordenación de los expedientes de autorización y apertura, cuyo otorgamiento corresponde a las Administraciones de éstas.

En cuanto materia cuya regulación debe ser completada por la legislación de nuestra Comunidad Autónoma, se dará cuenta de las actuaciones realizadas por esta Institución en el apartado correspondiente del presente informe.

B) Reales Decretos analizados:

R.D. 39/1997, de 17 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de los Servicios de Prevención de Riesgos Laborales.

R.D.81/1997, de 24 de enero, por el que se desarrolla parcialmente la Ley 17/1994, de 8 de junio, de Protección y Fomento de la Cinematografía, y se actualizan y refunden normas relativas a la realización de películas en coproducción, salas de exhibición y calificación de películas cinematográficas.

R.D. 704/1997, de 16 de mayo, por el que se regula el régimen jurídico, presupuestario y financiero del contrato administrativo de obra bajo la modalidad de abono total del precio.

R.D. 939/1997, de 20 de junio, por el que se regula la afectación, al programa de fomento de empleo agrario, de créditos para inversiones de las Administraciones públicas en las Comunidades

Autónomas de Andalucía y Extremadura y en las zonas rurales deprimidas.

R.D. 951/1997, de 20 de junio, por el que se aprueba el Reglamento General para el Desarrollo y Ejecución de la Ley 15/1994, de 3 de junio, por la que se establece el régimen jurídico de la utilización confinada, liberación voluntaria y comercialización de organismos modificados genéticamente, a fin de prevenir los riesgos para la salud humana y el medio ambiente.

R.D. 937/1997, de 20 de junio, por el que se establecen el régimen de ayudas y el sistema de gestión de la iniciativa PYME de desarrollo empresarial.

R.D. 1136/1997, de 11 de julio, por el que se modifica parcialmente el Reglamento de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres.

R.D. 1317/1997, de 1 de agosto, sobre comunicación previa a la Administración General del Estado y publicación oficial de los convenios de cooperación transfronteriza de Comunidades Autónomas y entidades locales con entidades territoriales extranjeras.

R.D. 1314/1997, de 1 de agosto, por el que se dictan las disposiciones de aplicación de la Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo 95/16/CEE, sobre ascensores.

R.D. 1599/1997, de 17 de octubre, sobre productos cosméticos.

R.D. 1649/1997, de 31 de octubre, por el que se regulan las instalaciones sanitarias y los servicios médico-quirúrgicos en los espectáculos taurinos.

R.D. 1709/1997, de 14 de noviembre, por el que se regula el acondicionamiento de granos destinados a la siembra.

R.D.1738/1997 de 20 de noviembre, por el que se establecen ayudas a los programas de carne de vacuno de calidad.

1.2. El Espacio Natural de Picos de Europa.

Es de esperar que la reforma de la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres, venga a poner orden en la contradictoria situación -ya mencionada con motivo del primer Informe Anual del Procurador del Común- a que ha dado lugar la dualidad de regímenes protectores de este espacio natural, en lo que afecta a los municipios de Posada de Valdeón y Oseja de Sajambre -ambos en la provincia de León-, a causa de su doble pertenencia al Parque Regional de Picos de Europa, declarado por Ley de las Cortes de Castilla y León 12/1994, de 18 de julio, y asimismo al Parque Nacional de Picos de Europa, cuya declaración tuvo lugar por Ley de las Cortes Generales 16/1995, de 30 de mayo.

Entre tanto, y habida cuenta que ha sido un Grupo parlamentario con presencia en las Cortes de Castilla y León quien ha solicitado en dos ocasiones la intervención del Procurador del Común sobre esta cuestión, resulta obligado exponer el alcance de nuestras gestiones, precedidas de un laborioso estudio que, sin embargo, no se corresponde con los resultados alcanzados hasta el momento.

En efecto, conocer el ámbito en el que se desenvolvía la controversia apuntada hacía obligado partir de la de la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de conservación de los espacios naturales y de la flora y fauna silvestres (LCEN, en adelante), promulgada de acuerdo con la

competencia del Estado para dictar legislación básica sobre protección del medio ambiente, prevista en el art. 149.1.23ª de la Constitución española.

Como es sabido, esta Ley y los Reales Decretos 1095/1989, de 8 de septiembre, por el que se declaran las especies objeto de caza y pesca y se establecen normas para su protección, 1118/1989, de 15 de septiembre, por el que se declaran las especies objeto de caza y pesca comercializables, y 430/1990, de 30 de marzo, por el que se regula el catálogo nacional de especies amenazadas, fueron objeto de seis recursos de inconstitucionalidad y ocho conflictos positivos de competencias -uno de ellos planteado por la Comunidad Autónoma de Castilla y León-, fundados, en la mayor parte de los casos si no en todos, en el quebrantamiento del orden constitucional de competencias en la materia, y que se resolvieron acumuladamente por Sentencia 102/1995, de 26 de junio, sobre la que se volverá más adelante.

De acuerdo con las previsiones de dicha Ley -que ya en su redacción primitiva (art. 22.1) contemplaba la posibilidad de que las Cortes Generales declarasen como Parques Nacionales aquellos espacios naturales cuya conservación fuera considerada de interés general para la Nación-, y en cumplimiento del requisito previo establecido en el art. 15.1 de la misma, el Gobierno de la Nación aprobó por Real Decreto 640/1994, de 8 de abril, el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de Picos de Europa (PORN), como instrumento de programación y planificación que permitiera elaborar, a su vez, el proyecto de Ley de declaración del Parque Nacional del mismo nombre.

En dicho instrumento, y a partir del área geográfica coincidente con el ya casi centenario Parque Nacional de la Montaña de Covadonga, declarado por Ley de 22 de julio de 1918, con una

superficie total de 16.925 Ha., de las cuales 4.631 Ha. se adentraban en la provincia de León, término municipal de Posada de Valdeón, se establecieron los límites del espacio natural, ampliando su inicial proyección sobre el territorio de dicho municipio, así como sobre el municipio de Oseja de Sajambre. El Parque Nacional de la Montaña de Covadonga fue incluido en la Red Estatal de Parques Nacionales, de acuerdo con la disposición adicional Primera LCEN.

Por considerar que, dadas sus competencias exclusivas en materia de ordenación del territorio, urbanismo y vivienda, pesca fluvial y lacustre, agricultura y caza y normas adicionales de protección del ecosistema en que se desarrollan dichas actividades, corresponde a la Comunidad Autónoma de Castilla y León elaborar y dictar, en lo que se refiere a su territorio, el correspondiente PORN, sin que a ello obstara la competencia del Estado para la declaración de este espacio natural como Parque, el Gobierno regional planteó conflicto positivo de competencias contra el Real Decreto 640/1994, admitido por Providencia del Tribunal Constitucional de 20 de septiembre de 1994, número 2985/94 (B.O.E. de 3 de octubre), y que aún se encuentra pendiente de resolución. Igual decisión adoptó el Consejo de Gobierno de la Diputación Regional de Cantabria, con argumentos semejantes a los que se acaban de exponer.

El Gobierno de la Nación rechazaba este planteamiento, al entender que el PORN aprobado por éste se refiere a un espacio natural que afecta a tres Comunidades Autónomas (Castilla y León, Cantabria y Asturias), y en cuanto comprendido en el ámbito de aplicación del art. 22 LCEN, estaba en trámite su declaración como Parque Nacional por Ley de Cortes.

En esta situación de litigiosidad tuvo lugar la actividad legislativa de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, que había

aprobado mediante Decreto de la Junta 9/1994, de 20 de enero, el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de Picos de Europa comprendido en su ámbito territorial, instrumento de planificación previsto en el art. 31 de la Ley 8/1991, de 10 de mayo, de Espacios Naturales de la Comunidad de Castilla y León, como paso previo a la declaración del Parque Regional de Picos de Europa por Ley 12/1994, de 18 de julio, que territorialmente afecta a los términos municipales Acebedo, Boca de Huérgano, Boñar, Burón, Crémenes, Maraña, Posada de Valdeón, Prioro, Puebla de Lillo, Oseja de Sajambre, Reyero y Riaño.

Finalmente, la Ley de las Cortes Generales 16/1995, de 30 de mayo, por considerar que los Picos de Europa conforman un ecosistema homogéneo (el principal macizo calizo de la Europa Atlántica), un paisaje unitario vertebrado de tres Comunidades Autónomas cuya conservación exige una gestión integrada, procedió a declarar el Parque Nacional de los Picos de Europa, y su conservación de interés general para la Nación, incorporándolo a la Red Estatal de Parques Nacionales prevista en el art. 22 LCEN. Debido a la delimitación sur de este Parque, se produce sobre el territorio de los municipios de Oseja de Sajambre y Posada de Valdeón la confluencia de dos regímenes de protección -uno estatal y otro autonómico- de contenido diverso.

Preciso es aludir a la incidencia de la Sentencia del Tribunal Constitucional 102/1995, de 26 de junio, en la discutida LCEN, al declarar que la posibilidad de la mera existencia de Parques Nacionales reúne todos los rasgos de lo básico por su carácter selectivo y primario en la materia.

Para el supremo intérprete constitucional, Los Parques Nacionales son una realidad singular de origen remoto, con el exclusivo

objeto de respetar y hacer que se respeten sus elementos, evitando de ese modo con la mayor eficacia todo acto de destrucción, deterioro o desfiguración de la mano del hombre (con palabras de la Ley de 7 de diciembre de 1916), y las características de todos los Parques Nacionales preexistentes, que sirven para definirlos, evidencian la concurrencia de un interés general para el conjunto de la Nación cuya fuerza expansiva trasciende su importancia local. *«No repugna, por tanto, al orden constitucional de competencias que pueda corresponder al Estado, como titular de ese interés general de la Nación la creación de tales Parques (...). Se ajustan, pues, a la Constitución, no sólo el art. 22 de la Ley, salvo lo que se dice más abajo, sino la Disposición adicional primera».* (F.J. 21).

Sin embargo, y como ya anuncia en el párrafo precedente, señala la sentencia del Tribunal Constitucional en su Fundamento Jurídico 22 que *«no vale la misma respuesta para la gestión de los Parques Nacionales, que la Ley atribuye en exclusiva al Estado»*, puesto que de este modo, la norma *«desconoce paladinamente la competencia de las Comunidades Autónomas para ejecutar lo legislado sobre la protección del medio ambiente...»*. Recuerda el Alto Tribunal el contenido del concepto de gestión, sinónimo de administración, cuyo ejercicio se configura constitucionalmente en este ámbito como competencia normal o habitual de las Comunidades Autónomas. *«Desde esta perspectiva ha de predicarse la inconstitucionalidad parcial del primer párrafo del art. 22 en cuanto atribuye la gestión exclusivamente al Estado, sin que esta tacha se comunique al siguiente precepto»*. (El art. 23, que diseña un Patronato para cada uno de los Parques Nacionales con funciones en ningún caso decisorias y cuya estructura plural respeta la participación de las Comunidades Autónomas, no es objeto de reproche).

Así las cosas, la respuesta a los informes solicitados por esta Institución en mayo de 1996, tanto al Organismo Autónomo "Parques Nacionales", competente para la gestión de estos espacios naturales tras la supresión del ICONA, como a la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio de la Junta de Castilla y León, evidenciaban la tensión existente entre ambas Administraciones, a la luz de los precedentes que se acababan de exponer.

Según el informe emitido por el Director-Conservador del Parque Nacional de Picos de Europa, tras conocerse el fallo del Tribunal Constitucional 102/1995, de 26 de junio, fueron convocadas por el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación las tres Comunidades Autónomas afectadas, con el fin de establecer los necesarios acuerdos de participación y cogestión del espacio recientemente creado. En tanto se desarrollaran los instrumentos de planificación y programación correspondientes, cada Comunidad Autónoma, en la parte de su territorio, continuaría ejerciendo las competencias que con anterioridad a la promulgación de la Ley 16/1995 tenían encomendadas, con el fin de que no se produjese un vacío de gestión administrativa.

El nivel de actividad del Organismo Autónomo "Parques Nacionales", según el mismo informe, podía considerarse mínimo, por la falta de acuerdos a la hora de constituir los Órganos Gestores del Parque Nacional, así como al redactar el Plan Rector de Uso y Gestión y los Planes Sectoriales.

Por su parte, la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio manifestaba su deseo de clarificar cuanto antes el modelo de gestión del Parque Nacional a adoptar, y cómo resolver las diferencias existentes entre los PORN regional y estatal, puesto que ambas cuestiones condicionan la elaboración del Plan Rector de Uso y

Gestión, y asimismo que, salvo la derogación del Real Decreto 640/1994 por el que se aprobó el PORN del Parque Nacional, habría de estarse a la resolución del conflicto de competencias pendiente ante el Tribunal Constitucional. Finalizaba el informe señalando que todo ello se había planteado a los responsables del nuevo Ministerio de Medio Ambiente.

Desde la perspectiva de la misión de defensa del Estatuto de Autonomía y tutela del ordenamiento jurídico de Castilla y León, que el art. 1.1 de la Ley del Procurador del Común atribuye a la Institución, el eventual conflicto competencial que en cumplimiento de dichas funciones se llegara a apreciar, había sido ya planteado por la Junta de Castilla y León, sin olvidar, asimismo, la pendencia del recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Consejo de Gobierno del Principado de Asturias contra la Ley estatal 16/95, por la que se declaraba el Parque Nacional de Picos de Europa, admitido a trámite por providencia del Tribunal Constitucional publicada en el B.O.E. nº 117 de 22 de septiembre de 1995.

Cuando se cumplía un año desde la creación del Ministerio de Medio Ambiente sin que se hubieran materializado medidas concretas, se suscitó una fuerte controversia en torno a la actividad cinegética que afecta a determinadas especies de caza mayor en las Reservas de Caza comprendidas en el territorio de los Parques Regional y Nacional de Picos de Europa (permitida a la sazón por la Administración regional y prohibida por la Administración del Estado), y la Institución fue requerida para actuar en relación con este concreto aspecto, de entre los comprendidos en el ámbito de la protección medioambiental contemplada en su conjunto.

Como en tantas ocasiones sucede con otras materias, antes de adoptar cualquier decisión sobre el alcance de nuestra intervención, era

preciso analizar detenidamente las normas aplicables en la Comunidad Autónoma de Castilla y León en materia de caza y, más concretamente, a su práctica en las Reservas de Caza situadas en territorio de la provincia de León, así como su incidencia en el Espacio Natural de Picos de Europa que presumíamos coincidente, al menos en parte (aun no disponiendo de datos para afirmarlo con certeza), con el área de dichas Reservas.

Al abordar nuestro propósito pudimos advertir la existencia de un régimen jurídico complejo, que tenía su origen en la etapa preconstitucional y cuya vigencia se prolongaba hasta fechas recientes, en defecto de normas autonómicas propias, cuestión que nos obligaba a situarnos cronológicamente en varias fases. De este modo, la primera de ellas se ha destinado a examinar el régimen derivado de la declaración de los Parques Nacionales y las Reservas Nacionales de Caza, que tuvo lugar antes de la aparición del Estado autonómico; la segunda arranca de la Constitución vigente; y las que siguen se dedican al análisis de las normas medioambientales -estatales y de nuestra Comunidad Autónoma-, a su concreta incidencia en la actividad cinegética junto con el régimen jurídico propio de ésta.

El resultado de esta tarea se expone en el siguiente estudio sobre el que hemos de hacer una última precisión, puesto que ha sido elaborado con anterioridad a la publicación de la Ley 41/1997, de 5 de noviembre. En consecuencia, todas las referencias a los art.s de la LCEN modificados por aquélla, y las reflexiones que de ellas derivan, han de entenderse hechas a la redacción primitiva de los mismos.

I.- La caza en los Parques Nacionales y Reservas Nacionales de Caza hasta la aparición del Estado autonómico.

1.- Cronológicamente es de resaltar, prescindiendo de tiempos más lejanos (creación del Coto Real de Caza de los Picos de Europa, a

principios de siglo), que por Ley 37/1966, de 31 de mayo, se crearon las Reservas Nacionales de Caza de Mampodre y Riaño, señalando como especies de caza mayor en ambas zonas, rebeco, jabalí, corzo y oso, así como el urogallo en la Reserva Nacional de Riaño. Resulta relevante el art. 2.1 de dicha Ley: *«Las Reservas Nacionales de Caza son zonas geográficamente delimitadas y sujetas a régimen cinegético especial, establecidas por Ley con la finalidad de promover, fomentar, conservar y proteger determinadas especies, subordinando a esta finalidad el posible aprovechamiento de su caza.»*

La atribución que el número 2 del mismo art. hace al Ministerio de Agricultura, en orden al desarrollo, administración y cuidado de las Reservas, así como a la ordenación del ejercicio del derecho de caza en los terrenos de las mismas, debe entenderse actualmente atribuida a las CC.AA. Así resulta, para Castilla y León, del Real Decreto de transferencias en la materia, como se verá más adelante.

La Orden del Ministerio de Agricultura de 16 de julio de 1966 prohibió la caza de toda clase de especies en estas Reservas Nacionales hasta la reglamentación de su funcionamiento, que se produjo por Decreto 262/1967, de 9 de febrero, y en cumplimiento de lo previsto en el art. 3 de la Ley citada.

2.- La Ley 1/1970, de 4 de abril, de Caza, clasifica en su art. 8.2 los terrenos de los Parques Nacionales y Reservas Nacionales de Caza, como terrenos, entre otros, sometidos a régimen cinegético especial (por contraposición a los de aprovechamiento común).

En los Parques Nacionales establecidos al amparo de la legislación de montes (hoy hay que entender la remisión hecha a la Ley 4/1989, LCEN), el ejercicio de la caza se ajustará a lo prevenido en las disposiciones que reglamenten el uso y disfrute de cada Parque (art. 10).

El Reglamento para la ejecución de la Ley de Caza, aprobado por Decreto 506/1971, de 25 de marzo, dispone en su art. 11 que el ejercicio de la caza en los Parques Nacionales, en aquellos casos en que se autorice, deberá ser objeto de un plan de aprovechamiento cinegético en el que se señalarán las épocas hábiles de caza, formas de cazar, número máximo de ejemplares de cada especie que se podrán cazar en cada campaña, armas autorizadas, clases de permisos, importe de los mismos, prohibiciones aplicables y cuanto sirva para la más correcta aplicación del plan. Antes de ser aplicado, tendrá que ser aprobado por la Dirección General de Montes, Caza y Pesca Fluvial.

De acuerdo con el número 4 de este art., *«en todo caso, cualquier actividad de caza realizada en un parque nacional deberá ajustarse también a las previsiones que reglamenten el uso de dicho parque.»*

En las Reservas Nacionales de Caza (cuyo establecimiento se hará en todo caso por Ley), el ejercicio de la caza se ajustará a lo establecido en la Ley de su constitución (art. 12).

La D.F. 2ª de la Ley de Caza establece que por el Gobierno se dictarán las disposiciones precisas para que los Cotos Nacionales existentes a su entrada en vigor (entre ellos Picos de Europa) adquieran la condición de Reservas Nacionales de Caza, encomendándose al Ministerio de Agricultura la protección, conservación y fomento de la caza y al Ministerio de Información y Turismo la administración de los aprovechamientos cinegéticos de acuerdo con los criterios turístico-deportivos que considere más convenientes a los intereses generales.

3.- Habrá que esperar al Decreto 2197/1972, de 21 de julio (que deroga el Decreto 262/1967, de 9 de febrero), para que se dé cumplimiento a la D.F. 2ª anterior. Su art. 1 señala el ámbito de aplicación, en el que queda comprendido tanto la Reserva Nacional de

Picos de Europa (que por virtud de este Decreto adquiere tal condición), como las Reservas Nacionales de Mampodre y Riaño.

La norma establece, además, la dependencia administrativa de las Reservas, de la Jefatura Provincial del ICONA que por razón geográfica corresponda. El Director del ICONA nombrará un Director Técnico en cada Reserva, que tendrá como misión, entre otras, la confección del Plan Anual de Aprovechamiento Cinegético (PAC), que elevará al Director del ICONA para su aprobación, previo informe de la Subdirección General de Recursos Naturales Renovables.

El PAC (art. 10), deberá contemplar, entre otras cuestiones:

- Las épocas hábiles de caza.
- Las formas de cazar.
- El número máximo de ejemplares de cada especie que se podrán cazar en cada campaña.
- Las armas autorizadas.
- Las clases de permisos.
- Las limitaciones especiales aplicables.

Se crea en cada Reserva, a efectos consultivos, la Junta de Caza, en la que corresponde la Secretaría, con voz y voto, al Director Técnico de la Reserva.

El Decreto 2612/1974, de 9 de agosto, derogó el anterior, pero sin afectar sustancialmente a los aspectos que acabamos de resaltar. Tal vez sea de mención que además introduce como contenido del PAC *«la cuantificación de los cupos asignados a cada clase de cazadores»*, y que, atribuye al Ministro de Agricultura la posibilidad de autorizar la

expedición de permisos para atender compromisos especiales de reciprocidad u otros de orden superior que considere convenientes. La posterior modificación de este Decreto, por Real Decreto 891/1979, de 26 de enero, no afectó a cuanto venimos destacando.

Con el rango de Orden Ministerial, con fecha 17 de diciembre de 1973 se regula el ejercicio de la caza en las Reservas y Cotos Nacionales. La norma establece que durante el mes de diciembre de cada año se hará público el plan de aprovechamientos cinegéticos (PAC) que habrá de regir durante el siguiente ejercicio en cada una de las reservas administradas por el ICONA, fijando, por cada uno, el cupo de reses a cazar, métodos permitidos, épocas hábiles y modificaciones que procedan en cuanto al importe de los permisos de caza.

También es de tener en cuenta la Orden Ministerial de 29 de noviembre de 1977, por la que se reglamenta la caza selectiva en las Reservas Nacionales, cuando la existencia de determinadas piezas haya alcanzado un nivel que aconseje el control selectivo de sus poblaciones, a cuyo efecto deberá establecerse el correspondiente Plan de Aprovechamiento Cinegético.

4.- La Ley 15/1975, de 2 de mayo, de Espacios Naturales Protegidos, cuya finalidad, según su art. 1, es contribuir a la conservación de la naturaleza otorgando regímenes de adecuada protección especial a las áreas o espacios que lo requieran por la singularidad e interés de sus valores naturales, en nada afecta al régimen a que nos venimos refiriendo.

Además de la lógica atribución competencial al ICONA, tanto para la administración de los Parques que se establezcan sobre terrenos del Estado, como para ejercer funciones de tutela cuando no sean administrados directamente por dicho Organismo, también corresponde

a éste la aprobación y supervisión de los planes de conservación, fomento, mejora, disfrute, aprovechamiento y trabajos.

El Capítulo IV, sobre régimen de protección (art. 13), se limita a señalar que la caza y la pesca se ajustarán a lo dispuesto en las disposiciones vigentes, remitiendo, en cuanto al régimen de infracciones y sanciones, a lo previsto en la legislación sectorial de Montes, Caza y Pesca Fluvial, entre otras.

Deroga además los art.s 78 y 79 de la Ley de Montes de 8 de junio de 1957, relativos a los Parques Nacionales.

5.- Del análisis conjunto de las normas que se acaban de citar se desprende que la regulación de la actividad cinegética en esta etapa, tanto en los Parques Nacionales como en las Reservas Nacionales, se sitúa, por así decir, fuera del marco general que es aplicable a su práctica en los restantes terrenos cinegéticos. La parquedad de la Ley de Caza y de su Reglamento, al referirse a estas zonas características, es, sin embargo, contundente: en ambos espacios la Ley se remite a las disposiciones especiales -los planes de aprovechamiento cinegético con el contenido que ya se ha enumerado-, que cuando se trate de Parques Nacionales deberán ajustarse a las que reglamenten su uso y disfrute, en todo caso; y en las Reservas Nacionales de Caza a su Ley de creación.

Para el resto de los terrenos, tanto cinegéticos (zonas de seguridad, cotos de caza, etc.) como de aprovechamiento común, se estará a las prolijas prescripciones de la Ley y el Reglamento, en cuyo cumplimiento deberá fijarse anualmente la Orden general de vedas de caza y las limitaciones y épocas hábiles de caza aplicable a las distintas especies, publicándose en el Boletín Oficial del Estado (arts. 23 de la Ley y 25 del Reglamento de Caza), sin perjuicio de otras medidas protectoras propuestas por los titulares de los terrenos sometidos a

régimen cinegético especial, como más convenientes para el aprovechamiento, conservación y mejora de la riqueza cinegética de éstos.

Ningún problema competencial plantea la aplicación de estas normas, como es obvio, en la organización territorial del Estado existente en la etapa temporal que se ha analizado.

II.- Las competencias sobre el medio ambiente tras la entrada en vigor de la Constitución española.

1.- Si bien la noción de medio ambiente se encuentra implícita en algunas expresiones de los textos legales que se vienen citando, no se aprecia con claridad la existencia, en la etapa preconstitucional, de un planteamiento integral de su protección y defensa. El fenómeno medioambiental y la preocupación que suscita su deterioro, de aparición relativamente reciente, ha sido asumido por el legislador constitucional de 1978 (art. 45 CE), aunque sin definir qué sea el medio ambiente (por no ser misión suya).

Según el Tribunal Constitucional (Sentencia 64/1982, de 4 de noviembre), el carácter complejo y polifacético propio de las cuestiones relativas al medio ambiente hace que éstas afecten a los más variados sectores del ordenamiento jurídico y provoca una correlativa complejidad en el reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas.

Por eso mismo, el medio ambiente da lugar a unas competencias con carácter metafóricamente "transversal", por incidir, entre otras materias incluidas también, cada una a su manera, en el esquema constitucional de competencias (art. 148.1, 3ª, 7ª, 8ª, 10ª y 11ª CE), en cuanto tales materias tienen como objeto los elementos integrantes del medio (las aguas, la atmósfera, la fauna y la flora, los

minerales), o ciertas actividades humanas sobre ellas, que a su vez generan agresiones al ambiente o riesgos potenciales para él. Es claro que la transversalidad predicada no puede justificar sus "vis expansiva", ya que en esta materia no se encuadra cualquier tipo de actividad relativa a esos recursos naturales, sino sólo la que directamente tiende a su preservación, conservación y mejora (Sentencia 102/1995, de 26 de junio -F.J. 3-).

Señalada queda la fuerza que cobra la materia medioambiental tras la entrada en vigor de la Constitución, a lo que hay que añadir la configuración competencial, compartida entre el Estado y las Comunidades Autónomas que, en palabras del Tribunal Constitucional *«contiene un elemento estático, el medio ambiente como tal, y otro dinámico, funcional que es su protección, soporte de las potestades a su servicio. Ambos aspectos de tal actividad pública hacen surgir el componente medioambiental de las demás políticas sectoriales»*, si bien, advierte que *«en materia de medio ambiente el deber estatal de dejar un margen de desarrollo de la legislación básica por la normativa autonómica es menor que en otros ámbitos»*. (F.J. 4 y 13).

2.- En este punto conviene traer a la vista las normas constitucionales y estatutarias de las que se debe partir:

En primer lugar la previsión del art. 148.1 de la Constitución española:

«Las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias en las siguientes materias:

9ª. La gestión en materia de protección de medio ambiente.

11ª. La pesca en aguas interiores, el marisqueo y la acuicultura, la caza y la pesca fluvial.»

Por su parte, y además de la competencia del art. 149.1.1ª de la Constitución, la regla 23ª del mismo art. atribuye competencia exclusiva al Estado en cuanto a *«legislación básica sobre protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las Comunidades Autónomas de establecer normas adicionales de protección. La legislación básica sobre montes, aprovechamientos forestales y vías pecuarias»*. Se observa que la caza no se encuentra entre las actividades cuya competencia corresponde al Estado.

El art. 26.1 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León determina la competencia exclusiva de la Comunidad, sin perjuicio de lo establecido en el art. 149 de la Constitución, en: *«10. Pesca fluvial y lacustre, acuicultura y caza. Normas adicionales de protección del ecosistema en que se desarrollen dichas actividades.»*

De acuerdo con el número 2 del mismo art., en estas materias y salvo norma general en contrario, corresponde a la Comunidad asumir las potestades legislativa y reglamentaria, la gestión y la función ejecutiva, incluida la inspección.

Además, es competencia de la Comunidad de Castilla y León, en el marco de la legislación básica del Estado y, en su caso, en los términos que la misma establezca, el desarrollo y ejecución de la legislación del Estado en las siguientes materias: *«Montes y aprovechamientos forestales»* y, tras la reforma del Estatuto de Autonomía, por Ley Orgánica 11/1994, de 24 de marzo *«normas adicionales de protección del medio ambiente»* (arts. 27.1.5) y 9) del EACyL).

De acuerdo con el art. 28.3, corresponde a la Comunidad de Castilla y León, en los términos que establezcan las leyes y las normas reglamentarias que en su desarrollo dicte el Estado, la función ejecutiva en materia de protección del medio ambiente, del entorno natural y del

paisaje, instalaciones y experiencias con incidencia sobre las condiciones climatológicas.

Por último, hay que tener en cuenta la aplicación transitoria de la legislación estatal, que continuará en vigor mientras las Cortes Generales y las Cortes de Castilla y León no legislen sobre las materias de sus respectivas competencias, de acuerdo con la D.T. Quinta de nuestro Estatuto de Autonomía.

3.- Los que se acaban de citar no son los únicos títulos competenciales relativos al medio ambiente, pero sí los más inmediatos. Otros cuantos se citan en el Real Decreto 1504/1984, de 8 de febrero, de traspaso de funciones y servicios del Estado a la Comunidad Autónoma de Castilla y León en materia de conservación de la naturaleza. La detallada enumeración de competencias sobre los diferentes sectores que engloba el medio ambiente no facilita la síntesis de la norma reglamentaria. Se intentará hacer, no obstante, una selección de las directamente aplicables al objeto que persigue el presente trabajo.

La Ley de 8 de junio de 1957, de Montes; las Leyes 37/1966, de 31 de mayo, y 2/1973, de 17 de marzo, de Reservas Nacionales de Caza; la Ley 1/1970, de 4 de abril, de Caza y la Ley 15/1975, de 2 de mayo, de Espacios Naturales Protegidos (citadas), son algunas de las normas que, en forma implícita o explícita, regulan básicamente las actuaciones que venía realizando el ICONA, y de las que debe partirse en el análisis del contenido de estas transferencias.

El apartado B), Primero, del Anexo del Real Decreto 1504/1984, atribuye a la Comunidad Autónoma de Castilla y León, entre otras, las siguientes funciones:

«12. La declaración de los parques naturales.

13. La gestión y administración de los espacios naturales protegidos, a excepción de los Parques Nacionales, que se ajustarán a lo establecido en el apartado C.10.

14. La administración y gestión de las reservas nacionales de caza, cotos nacionales, refugios nacionales de caza, cotos de caza controlada y cotos sociales, así como la aprobación de los planes de uso y gestión de los mismos.

(...)

20. La protección, conservación, fomento y ordenado aprovechamiento de las riquezas piscícolas continental y cinegética y la aplicación de las medidas conducentes a la consecución de estos fines.

(...)

22. El establecimiento y ejecución de programas en materia de protección de especies amenazadas o en peligro de extinción y mantenimiento y reconstrucción de equilibrios biológicos en el espacio natural.

23. La expedición de licencias para el ejercicio de la caza y la pesca.

24. La concesión de permisos para cazar en los terrenos de las reservas y cotos nacionales de caza, cotos sociales de caza, zonas de caza controladas y para la pesca en cotos de pesca.

(...)

26. La tramitación e imposición de las sanciones que correspondan a las funciones que se traspasan a la Comunidad Autónoma.

27. Las actuaciones en las zonas de influencia socioeconómica de los Parques Nacionales y Reservas Nacionales de Caza, según el Real Decreto 1105/82.»

En cuanto a las funciones que se reserva el Estado en relación con las materias citadas son de resaltar, de entre las contenidas en el apartado C) del mismo Anexo, las siguientes:

«1. Legislación básica sobre montes, aprovechamientos forestales y vías pecuarias y legislación sobre protección del medio ambiente, en lo que se refiere a conservación de la naturaleza.

(...)

10. La gestión y administración de los Parques Nacionales, sin perjuicio de los convenios que se realizarán con la Comunidad Autónoma de Castilla y León, así como la aprobación de los planes rectores de uso y gestión.

(...)

12. La aprobación de los planes rectores de uso y gestión de aquellos espacios naturales protegidos que afecten a más de una Comunidad Autónoma.»"

Por último, del apartado D) mencionamos las siguientes funciones en que han de concurrir la Administración del Estado y la de la Comunidad Autónoma y formas de cooperación.

«1.º La Administración del Estado y la Comunidad Autónoma de Castilla y León desarrollarán de manera compartida las siguientes funciones:

(...)

2. La coordinación de las actuaciones de mantenimiento y restauración de equilibrios biológicos, cuando afecten a territorios que superen el ámbito de la Comunidad Autónoma, sin perjuicio de su ejecución por la Comunidad Autónoma de Castilla y León dentro de su territorio.

(...)

6. Sin perjuicio de otras facultades que la legislación de Parques Nacionales pueda reconocer a la Comunidad Autónoma de Castilla y León, ésta participará en la elaboración por el Estado de los planes rectores de uso y gestión de los Parques Nacionales situados en su territorio, así como de los espacios incluidos en convenios internacionales ratificados por las Cortes Generales.

7. La composición de los Patronatos de los Parques Nacionales situados en el territorio de Castilla y León se establecerá por convenio entre la Administración del Estado y la Comunidad Autónoma. El Presidente será nombrado por el Gobierno de la Nación, y el Vicepresidente por la Comunidad de Castilla y León.

8. Los Conservadores de los Parques Nacionales mencionados en el apartado anterior se nombrarán por el Gobierno de la Nación de acuerdo con la Comunidad Autónoma.

2.º Se desarrollarán coordinadamente entre el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación y la Comunidad de Castilla y León a través del órgano colegiado que sea

reglamentariamente establecido por el citado Ministerio y con participación de todas las Comunidades Autónomas las siguientes funciones:

1. Las bases para el establecimiento de la Orden General de Vedas de especies cinegéticas y piscícolas, así como la elaboración de las listas de especies protegidas, sin perjuicio de las normas complementarias que puedan dictarse por las Comunidades Autónomas.

2. La expedición de licencias de caza y pesca para ámbito superior al de la Comunidad Autónoma y la distribución y aplicación de los ingresos producidos por estas licencias.

3. Las normas de actuación de los servicios de Guardería Forestal, por razones de protección civil.

4. La normalización de las señales y leyendas de los terrenos sometidos a régimen especial de caza y pesca continental.

5. El establecimiento de la normativa para la homologación de los trofeos de caza.

(...)

5.º Los Patronatos y las Juntas Rectoras de los Espacios Naturales Protegidos, así como las Juntas Consultivas de las Reservas Nacionales de Caza y la representación del MAPA en los mismos, se adaptarán al proceso autonómico.»

4.- Prescindiremos, por el momento y en lo que sea posible, del análisis de otros aspectos comprendidos en la materia medioambiental cuyas funciones se transfieren, para limitarnos al relativo a la caza. Como se ha visto, se atribuyó a la Junta de Castilla y León la

administración y gestión de las Reservas Nacionales de Caza, así como la aprobación de los planes de uso y gestión de las mismas, expedición de licencias para el ejercicio de la caza y concesión de permisos para cazar en dichos terrenos, y la tramitación e imposición de las sanciones correspondientes.

La necesaria adaptación derivada de las competencias transferidas supuso, entre otras medidas, la aprobación del Decreto de la Junta de Castilla y León 52/1985, de 23 de mayo, que constituyó para cada Reserva Nacional una Junta Consultiva -anterior Junta de Caza- en la que también se mantiene la Secretaría, con voz y voto, a cargo del Director Técnico de la Reserva, con los cometidos, entre otros, de «*informar preceptivamente los planes de conservación, aprovechamiento y mejora*» (por primera vez se atribuye al órgano colegiado, de forma explícita, la competencia para informar los planes de aprovechamiento, que en los anteriores Decretos estatales no aparecía clara).

Asimismo, el Decreto 121/1985, de 17 de octubre, crea el Consejo de Caza de Castilla y León y los Consejos Territoriales de Caza (por la lógica adaptación de los Consejos a nivel provincial y nacional previstos en la Ley de Caza de 1970). Tanto las Juntas Consultivas de las Reservas Nacionales como estos Consejos, han sido últimamente remodelados por Decreto 189/1992, de 12 de noviembre, debido a la nueva estructura orgánica de la Junta de Castilla y León.

De esta norma (además de la adaptación de sus componentes como consecuencia de la creación de la Consejería de Medio Ambiente) es relevante que los Directores Técnicos de las Reservas Nacionales dejan de ostentar la Secretaría de las Juntas Consultivas, que pasa a desempeñarse por un funcionario de la Sección de Coordinación del Medio Natural con voz y sin voto.

En el año 1984, en el que se traspasaron las competencias sobre la caza, la Junta de Castilla y León no dictó ninguna norma relativa a los períodos hábiles y vedas, norma que de acuerdo con lo previsto en el art. 23 de la Ley de Caza (que alude a ésta como Orden general de vedas) venía dictándose por el MAPA. En consecuencia, para la campaña 1984-85, resultó de aplicación la Orden Ministerial de 5 de julio de 1984. En años sucesivos, la Administración Regional ha ido estableciendo, mediante Orden, los períodos hábiles de caza en cada temporada, en el marco normativo de la Ley de Caza y su Reglamento de aplicación. Sin embargo, desconocemos el alcance de los planes de aprovechamiento cinegético a aplicar en las Reservas Nacionales de Caza.

Un punto de inflexión se produce tras la promulgación de la Ley 4/1989, a la que venimos denominando abreviadamente LCEN, cuya incidencia en la materia que motiva este informe, por su carácter de normativa básica del Estado en materia medioambiental, se abordará en el siguiente epígrafe.

5.- Sobre la actividad cinegética en las Reservas Nacionales de Caza, en la etapa que se extiende desde la llegada del Estado autonómico hasta la promulgación de la LCEN, en 1989, cabe extraer las siguientes consecuencias:

a) La única alteración respecto al diseño normativo de la etapa anterior (descrito en el apartado I) consiste en el desplazamiento competencial desde el Estado a la Comunidad Autónoma de Castilla y León.

b) La actividad cinegética en las Reservas Nacionales de Caza de Mampodre y Riaño debía desarrollarse con sometimiento a la Ley de creación, a la reglamentación estatal de su funcionamiento (D. 2612/1974 y R.D. 891/1979), y a los planes de aprovechamiento

cinagético, ostentando nuestra Comunidad Autónoma las funciones enumeradas en el apartado B) Primero, números 14, 20, 22, 23, 24, 26 y 27, del Anexo al Real Decreto 1504/1984, de transferencias (señaladamente la gestión y administración de las Reservas Nacionales de Caza y aprobación de los correspondientes planes).

c) En cuanto al Parque Nacional de la Montaña de Covadonga, que, como se ha dicho en los antecedentes de este informe, se adentra en el término municipal de Posada de Valdeón, la regulación de la actividad cinagética, de estar permitida, queda reservada a los planes especiales, con sometimiento en todo caso a las previsiones reguladoras del uso del Parque Nacional (arts. 10 de la Ley de Caza y 11 de su Reglamento). La gestión y administración es retenida por el Estado, al igual que la aprobación de los planes rectores de uso y gestión (Apartado C) del citado Anexo), si bien la Comunidad participará en la elaboración de estos planes (Apartado D) del mismo Anexo).

En el lugar adecuado se hará una breve referencia al Plan Rector de Uso y Gestión de este Parque Nacional dictado de acuerdo con lo previsto en el art. 19 LCEN, que fue aprobado por Real Decreto 2305/1994, de 2 de diciembre.

III.- Las bases estatales en materia medioambiental.

1.- Los Espacios Naturales.

La Ley 4/1989, dictada de acuerdo con la habilitación competencial del art. 149.1,23ª de la Constitución, e invocando asimismo el mandato del art. 45 de la misma, vino a derogar la anterior Ley 15/1975, de 2 de mayo, de Espacios Naturales Protegidos.

Se observa desde su Exposición de Motivos un planteamiento integral de la que se ha dado en llamar política medioambiental que conjuga los diferentes factores genéricamente denominados recursos naturales, plasmado en el art. 1, que señala como objeto de esta Ley el establecimiento de normas de protección, conservación y mejora de los recursos naturales y, en particular, las relativas a los espacios naturales la flora y la fauna silvestres, bajo los siguientes principios inspiradores enunciados en su art. 2:

«a) El mantenimiento de los procesos ecológicos esenciales y de los sistemas vitales básicos.

b) La preservación de la diversidad genética.

c) La utilización ordenada de los recursos, garantizando el aprovechamiento sostenido de las especies y de los ecosistemas, su restauración y mejora.

d) La preservación de la variedad, singularidad y belleza de los ecosistemas naturales y del paisaje.»

Para el logro de sus objetivos, el art. 4 establece imperativamente que las Administraciones públicas competentes planificarán los recursos naturales mediante los instrumentos denominados Planes de Ordenación de los Recursos Naturales (PORN).

Desde una concepción explícita de "desarrollo sostenible" (en palabras del Tribunal Constitucional), el Título III de la Ley (recordemos que salvo el art. 21.3 y 4 y el art. 22 parcialmente, no ha sido afectado por la sentencia tantas veces citada) se dedica singularmente a la protección de los espacios naturales, definidos en el art. 10 y en cuyo contenido reside el meollo de la Ley, siendo la

protección del medio ambiente el marco en que deben ejercerse las competencias sobre los espacios naturales protegidos, con la finalidad, entre otras, de contribuir a la supervivencia de comunidades o especies necesitadas de protección, mediante la conservación de sus hábitats.

Se trata pues de normas básicas dictadas para *«asegurar en aras de intereses generales superiores a los de las Comunidades Autónomas, un común denominador normativo»* (STC 48/1981, entre otras), y, en la materia que nos ocupa, el encuadramiento de una política global del medio ambiente, haciendo viable la solidaridad colectiva y garantizando su disfrute por todos, así como el correlativo deber de conservación en régimen de igualdad (art. 45 CE).

La declaración como espacio natural protegido de aquéllos que contengan elementos o sistemas naturales de especial interés o valores naturales sobresalientes, en expresión del art. 10, se concretará en alguna de las cuatro categorías que enumera el art. 12: Parques, Reservas Naturales, Monumentos Naturales y Paisajes Protegidos. La competencia, tanto para la declaración como para la gestión, corresponde a las Comunidades Autónomas en cuyo ámbito territorial se encuentren ubicados los espacios, pudiendo éstas establecer otras figuras protectoras diferentes (art. 21.1 y 2).

Mientras en los Parques *«se podrá limitar el aprovechamiento de los recursos naturales, prohibiéndose en todo caso los incompatibles con las finalidades que hayan justificado su creación»* (art. 13.3), en las Reservas Naturales, y de acuerdo con el art. 14, la explotación de los recursos queda imperativamente limitada, salvo en cuanto sea compatible con los valores que se pretenden proteger.

Para ambas figuras de protección, el art. 15 exige la previa elaboración del PORN de la zona, que se encomienda a las

Administraciones públicas competentes, según las normas de planeamiento comprendidas en los art.s 4 a 8 de la misma Ley.

Según la Sentencia del Tribunal Constitucional 102/1995, de 26 de junio, no resulta contrario a la Constitución que, de acuerdo con el art. 22 LCEN, se declaren por el Estado determinados espacios naturales como Parques Nacionales. Sin embargo, la Ley guarda silencio sobre la Administración a la que en tal caso, y dado que necesariamente el territorio del Parque Nacional se encontrará dentro de una o más Comunidades Autónomas, compete la elaboración y aprobación del correspondiente PORN, previo a dicha declaración.

Recuérdese el conflicto positivo de competencias planteado contra el Real Decreto 640/1994, aprobatorio del PORN de Picos de Europa, y en el que la Junta de Castilla y León mantiene que la competencia para ello reside en la Comunidad Autónoma, sin perjuicio de la que ostenta el Estado para la declaración de esta figura de protección mediante Ley de Cortes.

Pendiente como está de resolver dicho conflicto, resulta superfluo aventurar cualquier solución. No obstante, es plausible concluir que al menos en la elaboración del correspondiente PORN deben participar las Comunidades Autónomas afectadas, de acuerdo con los siguientes argumentos:

a) Con carácter general el art. 19 de la Ley dispone, en cuanto al instrumento de planeamiento que debe regir una vez efectuada la declaración como Parque -el Plan Rector de Uso y Gestión (PRUG)-, que serán los órganos gestores de éste quienes lo elaborarán, y que su aprobación corresponderá, en cada caso, al Gobierno de la Nación o a los órganos competentes de las Comunidades Autónomas.

Esta previsión es coincidente con la del Real Decreto 1504/1984, de 8 de febrero, de traspaso de funciones y servicios a la Comunidad Autónoma de Castilla y León en materia de conservación de la naturaleza, que reservaba al Estado la aprobación de los Planes Rectores de Uso y Gestión de los Parques Nacionales.

b) Sin embargo, este mismo Real Decreto mencionaba, como función a desarrollar de manera compartida (apartado D), 6 del Anexo), y sin perjuicio de otras facultades que la legislación de Parques Nacionales pudiera reconocer a la Comunidad Autónoma de Castilla y León, la participación en la elaboración por el Estado de los PRUG de los Parques Nacionales situados en su territorio.

c) Además de lo dicho, hay que poner el art. 19 en relación con el 23 (no afectado de inconstitucionalidad, como se ha visto en el Epígrafe I), que previene la constitución de un Patronato con funciones en ningún caso decisorias, sino colaborador en la gestión de los Parques Nacionales, de composición plural y con presencia de las Comunidades Autónomas afectadas por razón del territorio, teniendo en cuenta que la gestión de los Parques Nacionales, de acuerdo con los razonamientos del Tribunal Constitucional, no puede corresponder en exclusiva al Estado, sino que debe ser compartida con las Comunidades Autónomas afectadas por la declaración de esta figura protectora.

d) Se cuenta en la actualidad con un precedente que puede servir de pauta interpretativa. Al amparo de la facultad de propuesta que art. 22.3 LCEN atribuye a las Comunidades Autónomas, en orden a la declaración como Parque Nacional de un espacio de su territorio que se considere de interés general para la Nación, la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha elaboró un Plan de Ordenación de Recursos Naturales para la zona de los Montes de Toledo que, una vez

aprobado por el Consejo de la Junta, sirvió como propuesta de la declaración, por Ley de las Cortes Generales 33/1995, de 20 de noviembre, del Parque Nacional de Cabañeros.

En esta Ley, atendiendo a la sentencia del Tribunal Constitucional 102/1995 tantas veces citada, se atribuye la responsabilidad de la gestión del Parque Nacional de forma compartida al MAPA y a la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, a través de una Comisión Mixta de gestión, integrada a partes iguales por representantes de ambas Administraciones. El Director del Parque será nombrado por el MAPA de acuerdo con la Junta de Comunidades, de entre los funcionarios de cualquiera de las dos Administraciones.

2.- La protección de las especies en relación con la caza.

En el Título IV LCEN "De la flora y la fauna silvestres", no se trata ya de los espacios naturales, sino de algunos factores que integran el medio ambiente en su concepción constitucional, elementos principales de cualquier ecosistema, desvalidos por la degradación de su hábitat natural.

La flora y la fauna son los primeros sujetos merecedores de protección, y, por ello, todos los art.s de este Título IV tienden muy directa e inmediatamente a la finalidad de conservación y mejora de los animales y las plantas, que forman parte del medio ambiente (STC 102/1995, F.J. 23).

El mandato es claro: las Administraciones públicas deberán adoptar las medidas necesarias para garantizar la conservación de las especies de la fauna que viven en estado silvestre en el territorio español, con especial atención a las especies autóctonas (art. 26.1). En una doble dirección se proyecta el contenido de este precepto:

De un lado (art. 26.2) se establecerán regímenes específicos de protección, mediante la inclusión de aquellas especies cuya situación así lo requiera en los correspondientes catálogos, de acuerdo con las categorías del art. 29: «*en peligro de extinción*», «*sensibles a la alteración de su hábitat*», «*vulnerables*» y «*de interés especial*».

De otro, y para las especies no incluidas en las categorías citadas, la norma manda a las Administraciones competentes preservar, mantener y restablecer superficies de suficiente amplitud y diversidad como hábitats para aquéllas (art. 26.3)

Además, sienta la prohibición general de dar muerte dañar, molestar o inquietar intencionadamente a los animales silvestres y especialmente a las especies catalogadas (art. 26.4).

Sin embargo, el art. 28.1 exceptúa las prohibiciones que se acaban de citar, sobre las especies de animales no incluidas en alguna de las categorías del art. 29 cuando se trate de supuestos con regulación específica en la legislación de caza y sin perjuicio de lo establecido en los art.s 33 a 35 (sobre el art. 35, números 1 y 2, que establecía la superación de un examen acreditativo de aptitud y conocimientos para el ejercicio de la caza y la pesca, ha recaído declaración de nulidad por la sentencia 102/1995 tantas veces citada). Esta excepción no se debe confundir con la que el número 2 del mismo art. contempla, en relación con el control selectivo de determinadas especies, para prevenir o corregir efectos perjudiciales para la salubridad y seguridad de las personas, perjuicios a especies protegidas o para los cultivos, ganado, bosques, etc.

En el Capítulo III de este mismo Título no se establecen disposiciones generales sobre la fauna, sino sobre «*la protección de las especies en relación con la caza y la pesca continental*.» La Ley asume el hecho cinegético como aprovechamiento de los recursos

apuntado más arriba en consonancia con la protección a la que debe venir subordinado.

Así, el art. 33 dispone que la caza sólo se podrá realizar sobre las especies que reglamentariamente se declaren como piezas de caza, declaración que en ningún caso podrá afectar a las especies catalogadas. Además (art. 33.2), el ejercicio de la caza se regulará de modo que queden garantizados la conservación y el fomento de las especies autorizadas, a cuyo efecto la Administración competente determinará los terrenos donde puedan realizarse tales actividades así como las fechas hábiles para cada especie.

Para los aprovechamientos en terrenos acotados al efecto se prevé la existencia de planes técnicos justificativos de la cuantía y modalidades de las capturas a realizar. El contenido y aprobación de estos planes se ajustará a las normas y requisitos que a tal efecto establezcan las Comunidades Autónomas y, en su caso, a los Planes de Ordenación de Recursos de la Zona cuando existan (art. 33.3).

Por último, el art. 34 contiene una serie de determinaciones generales relacionadas con la actividad cinegética: prohibición de procedimientos masivos o no selectivos para la captura o muerte de animales; prohibición con carácter general del ejercicio de la caza durante las épocas de celo, reproducción y crianza; posibilidad de comercialización de especies condicionada a su fijación reglamentaria; establecimiento de moratorias temporales o prohibiciones especiales por razones de orden biológico, entre otras.

Como conclusión a este apartado, llama la atención el silencio de la Ley sobre la existencia de las Reservas Nacionales de Caza, realidad sólo implícitamente admitida en la remisión que el art. 28 hace a la legislación de caza.

La previsión del art. 33.2 LCEN se concreta en la norma que venimos denominando más atrás Orden General de Vedas, de carácter anual y cuya aprobación corresponde al órgano competente de las Comunidades Autónomas, ya contemplada, por lo demás, en el art. 23 de la Ley de Caza de 1970 y que según el enunciado en que se inserta dicho art., está orientada a la protección, conservación y aprovechamiento de la caza.

Un paso más viene dado por los planes técnicos (art. 33.3 LCEN, también previstos en la legislación estatal de caza y desde luego, en la reguladora de la caza en Parques Naturales y Reservas de Caza), que deberán hacer referencia a la cuantía y modalidades de las capturas a realizar, y por tanto ya con referencia concreta a los aprovechamientos, de una forma ordenada y en consonancia con la capacidad cinegética de los territorios y potenciando la existencia de las especies.

El ejercicio exclusivo de estas competencias por parte de las Comunidades Autónomas, siempre dentro de las bases de la LCEN, no exige profundizar más en estas disposiciones de carácter general y en las normas de la legislación de caza a las que remite, normas que en nuestra Comunidad Autónoma siguen siendo, en esta etapa, las dictadas por el Estado. Procede pues analizar el régimen de la actividad cinegética en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, ahora desde la óptica de sus propias normas sobre medio ambiente.

Sin embargo no se puede obviar que, pese al conflicto positivo de competencias al que nos hemos referido en el apartado 1.1. de este epígrafe, el Plan de Ordenación de Recursos Naturales de Picos de Europa aprobado por el Gobierno de la Nación y la propia Ley de declaración de este espacio natural como Parque Nacional, están vigentes (pese a los recientes rumores sobre su derogación nada ha

aparecido hasta la fecha en el Boletín Oficial del Estado), y la Administración del Estado ha venido propugnando su aplicación, con la incidencia que sus disposiciones pueden tener en el aprovechamiento cinegético de la zona. A lo dicho hay que añadir que por Real Decreto 2305/1994, de 2 de diciembre, fue aprobado el Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Nacional de la Montaña de Covadonga. Se destinará el siguiente epígrafe a una breve exposición del contenido de los Planes estatales.

IV.- El régimen cinegético en el Parque Nacional de Picos de Europa.

1.- El Plan de Ordenación de los Recursos Naturales.

Hemos de adelantar que el PORN estatal de Picos de Europa, instrumento de planificación y programación de este espacio natural aprobado en cumplimiento de lo previsto en el art. 15 LCEN, y requisito previo a la declaración de los Parques y Reservas Naturales, es de un contenido muy restrictivo en materia de caza.

El documento parte de los objetivos de asegurar la protección y conservación del medio ambiente, tanto en lo relativo al mantenimiento y recuperación de los procesos ecológicos fundamentales como a la preservación de la variedad, singularidad y belleza de los ecosistemas naturales del paisaje, así como de orientar y regular los usos y actividades, estableciendo a tal efecto criterios y directrices que los hagan compatibles con la conservación y protección del espacio natural. Para ello, el PORN divide el espacio en tres zonas.

La Zona A coincide con la superficie declarada como Parque Nacional de la Montaña de Covadonga.

La Zona B se trata de un área que ostenta una representación sobresaliente de valores geológicos, faunísticos, botánicos, etc. que, complementariamente con la Zona A, reúne características que justifican un mayor régimen de protección. Entre las manifestaciones naturales más importantes destaca una extensa representación de bosques atlánticos, hábitat de especies muy amenazadas como el oso pardo y el urogallo.

La Zona C incluye terrenos que constituyen una continuidad natural y cultural de las zonas anteriores, pero que por su mayor grado de humanización requieren una consideración diferenciada.

Como limitaciones de carácter general, serán de aplicación las que se establecen en la legislación básica del Estado y las que tuviese promulgadas cada Comunidad Autónoma implicada, junto con las limitaciones de sus respectivos instrumentos de planificación en los espacios naturales ya declarados como protegidos.

En el apartado destinado a los criterios orientadores de las políticas sectoriales -actividades de conservación de la naturaleza-, se garantizará la conservación de enclaves naturales con valores singulares de fauna, vegetación, geología o geomorfología, definiendo la capacidad de carga de cada una de las zonas del Parque, estableciendo los usos admisibles y las limitaciones que deberán concretarse en el Plan Rector de Uso y Gestión.

Asimismo se garantizará la protección de la fauna y el mantenimiento racional y ordenado de los recursos cinegéticos, prestando especial atención a las especies faunísticas catalogadas o de interés natural de presencia constatada y posible en los Picos de Europa, realizándose un seguimiento constante y especialmente de ejemplares aislados y poblaciones en general.

Por último, en relación con las actividades cinegéticas, en el ámbito del Parque Nacional no se permitirán otras actuaciones que las relacionadas con el control poblacional de aquellas especies que así lo requieran, para lo cual se facilitará la participación de la población local. Dichas medidas de actuación deberán ser reguladas a través del PRUG.

2.- El Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Nacional de la Montaña de Covadonga.

Con un carácter aún más restrictivo que el contenido en el PORN respecto a los diversos usos y aprovechamientos, y a fin de compatibilizar la conservación de los recursos naturales con las distintas actividades que se desarrollan e inciden en este Parque Nacional, su territorio se divide en cuatro categorías (Zonas de reserva, Zonas de uso restringido, Zonas de uso moderado y Zonas de uso especial).

Las directrices de gestión para la protección y restauración de los recursos permiten la aplicación de medidas de control -que en ningún caso implicarán su erradicación cuando se trate de especies propias del Parque-, si existen evidencias suficientes de que la proliferación de una especie causa daños significativos a otras especies, procesos biológicos, usos o aprovechamientos tradicionales. En cualquier caso, los métodos de control utilizados deberán ser estrictamente selectivos. Se compensarán los daños a la ganadería o a la agricultura causados por las especies silvestres, estableciéndose un sistema de indemnizaciones ágil y suficiente, previamente convenido con las partes afectadas.

En la normativa que se establece a los efectos de protección de los recursos, queda prohibida la actividad cinegética y, en consecuencia, penetrar y portar en el interior del Parque Nacional,

armas de cualquier tipo, excepto las que lleven los agentes de la autoridad. Este Plan es compatible con el PORN contemplado en el número 1 anterior puesto que, como ha quedado dicho, el Parque Nacional de la Montaña de Covadonga constituye la Zona A del Parque Nacional de Picos de Europa.

V.- La legislación sobre medio ambiente en la Comunidad Autónoma de Castilla y León.

1.- Nuestra Comunidad cuenta con la Ley 8/1991, de 10 de mayo, de Espacios Naturales. Su exposición de motivos cita genéricamente como títulos competenciales el Estatuto de Autonomía y la tan repetida LCEN, y apela al deber de preservar las especies naturales del deterioro derivado de actividades económicas y comportamientos humanos desprovistos de sensibilidad medioambiental que amenazan el equilibrio secular de los ecosistemas de nuestro territorio, mediante la integración de la política medioambiental en las políticas sectoriales, como configuradora de un desarrollo económico y social ordenado.

Además, justifica los regímenes de protección de los espacios naturales no sólo en la propia Ley, sino también en la Ley de Montes de 8 de junio de 1957, en la Ley de Caza de 1970 y en la Ley sobre régimen del Suelo y Ordenación Urbana, como materias íntimamente relacionadas con la conservación de la naturaleza.

2.- El art. 2 crea la Red de Espacios Naturales de Castilla y León (REN), cuya gestión se adecuará a los principios que enumera, entre los que son de destacar, por lo que hace a la materia que nos ocupa, la preservación de la diversidad genética y la utilización ordenada de los recursos, garantizando el aprovechamiento sostenido de las especies y los ecosistemas, su restauración y mejora (siguiendo el mandato del art. 2 de la Ley estatal, básica en este punto).

La Ley diseña un régimen general de protección de los espacios pertenecientes a la REN, que se aplicará sin perjuicio de aquellas protecciones específicas que existan o puedan establecerse para cada espacio por sus propios instrumentos de planificación o en cualquier otra normativa aplicable en cada caso. Sobre protecciones cinegéticas y piscícolas, su art. 7, que viene a recordar lo que ya decía la Ley de Caza de 1970 (*«son terrenos sometidos a régimen especial los parques nacionales (...) las reservas nacionales de caza...»*), reza así:

«1. Todos los terrenos de los espacios incluidos en la REN se adscribirán a un régimen cinegético especial de los recogidos en la legislación reguladora de la Caza.

2. Las actividades de caza y pesca se ajustarán a su legislación específica, a las directrices e instrucciones dictadas por los órganos competentes en la materia y a las determinaciones de los distintos instrumentos de planificación, requiriendo, en todo caso, la aprobación de un plan cinegético.

3. Sólo podrán ejercitarse la caza y la pesca donde o cuando no sean incompatibles con los objetivos del espacio natural.»

Instrumentos de planificación y utilización ordenada de los recursos aparecen también en nuestra legislación autonómica, como se está viendo, en una relación de medio a fin irrenunciable para el cumplimiento de las directrices de la Ley.

3.- El art. 18 determina los espacios inicialmente incluidos en el Plan de Espacios Naturales Protegidos, entre los que se encuentra el territorio de Picos de Europa enclavado en la Comunidad. El establecimiento del régimen específico de los Parques Regionales Naturales aparece en dos fases:

a) Con anterioridad a su declaración por Ley, la aprobación el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de la zona (PORN), como instrumento de planificación, con los objetivos, entre otros, de definir el estado de conservación de sus recursos y ecosistemas, determinar las limitaciones que deban establecerse a la vista del estado de conservación y señalar los regímenes de protección que procedan.

b) Tras la declaración, será el Plan Rector de Uso y Gestión (PRUG) el que fijará las normas, directrices y criterios generales para gestionar el Parque Regional, de forma que puedan lograrse los objetivos que han justificado su declaración.

La Ley establece la zonificación de los espacios naturales protegidos en Zonas de reserva, Zonas de uso limitado, Zonas de uso compatible y Zonas de uso general, así como una triple clasificación de usos: permitidos, prohibidos y autorizables.

Su art. 35, repitiendo la norma básica de la LCEN, recuerda los usos prohibidos: la persecución, caza y captura de animales de especies no incluidas en la relación de las que pueden ser objeto de caza...

4.- El análisis de esta Ley nos lleva a la conclusión de que la regulación actividad cinegética en los Parques Regionales de la Comunidad se encomienda, como no podía ser de otro modo, a su legislación sectorial, que ha de conjugarse con el específico planeamiento de aquélla. A continuación se verá el contenido de una y otro, siguiendo el orden cronológico de su vigencia.

VI.- El Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de Picos de Europa de Castilla y León.

1.- En los epígrafes III y V ha quedado expuesto el marco legal regulador de los espacios naturales y por ende de la actividad

cinagética en las Reservas Nacionales de Caza de Mampodre y Riaño (y en la medida en que algùn sector corresponde territorialmente a la provincia de León, también en la Reserva Nacional de Caza de Picos de Europa) a partir de la promulgación de la LCEN y la Ley de Espacios Naturales de nuestra Comunidad Autónoma, marco constituido por dichas Leyes, junto con la Ley de Caza de 1970 y las leyes de creación de dichas Reservas y del Parque Nacional de la Montaña de Covadonga, así como por las normas reglamentarias para su aplicación y las especificaciones contenidas en las Ordenes Generales de Vedas dictadas anualmente. Cabe presumir que los órganos competentes hayan dictado también los pertinentes planes técnicos, cuyo contenido desconocemos por el momento.

Veamos a continuación la incidencia del 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, en la actividad cinagética a desarrollar en su ámbito territorial.

2.- El PORN regional se estructura, en su parte dispositiva, en seis Títulos que, divididos en Capítulos y Secciones, recogen las disposiciones generales, figuras de protección, directrices de ordenación del espacio, directrices específicas de gestión, zonificación y normativa.

El art. 2 del Decreto aprobatorio del PORN señala que éste será ejecutivo y obligatorio en las materias que regula la LCEN. En su delimitación territorial parecen quedar comprendidas las Reservas de Caza de Mampodre, Riaño y Picos de Europa, aunque nada se diga expresamente. Se echa en falta asimismo una definición del estado de conservación de la fauna existente en el espacio, como contenido necesario de los Planes de Ordenación de acuerdo con la Ley básica. Sin embargo, ni siquiera se alude a las zonas de localización de las

distintas especies, excepción hecha a una alusión muy de pasada, al describir el Bosque de Hormas dentro de la Zona de reserva, al oso pardo y al urogallo.

El Título II del PORN -Figura de protección- determina que la categoría más apropiada para este área natural es la de Parque Regional, dada su extensión, diversidad de hábitats y ecosistemas, riqueza y singularidad florística y faunística, y señala como objetivo prioritario proteger los recursos naturales, su vegetación, flora, fauna gea y paisaje, del que es especificación garantizar la persistencia de los recursos genéticos más representativos, especialmente aquellos singularmente amenazados y con atención preferente al oso pardo y al urogallo.

3.- Dentro de las directrices de ordenación del Espacio Natural -Título III-, las directrices de gestión relativas a la fauna (art. 16) se remiten a los planes específicos (recuperación, conservación, manejo de especies) estatales o autonómicos que para las especies amenazadas existen en la actualidad o puedan establecerse.

Además, se procurará que la regulación de las poblaciones animales siga su evolución natural, actuando sobre ellas exclusivamente en los casos en que su abundancia ocasione el deterioro de otros valores del Espacio y siempre condicionado a la existencia de las suficientes garantías, tratando de evitar, asimismo, la desaparición de cualquier especie autóctona, sin perjuicio del necesario control de las poblaciones que amenacen el equilibrio de los ecosistemas.

En el mismo Título III, las directrices generales sobre el uso público (art. 18) se refieren, entre otras, a las actividades deportivas: Se determinarán de forma clara y precisa las susceptibles de ser desarrolladas en el Espacio Natural, así como las restricciones y limitaciones existentes para su desarrollo. El Programa de Uso Público

deberá orientarse hacia las zonas de recursos naturales menos frágiles, incidiendo especialmente en las zonas de Uso compatible y General. Se regularán todas las actividades deportivas que puedan suponer deterioro para el medio y las especies.

4.- Al aprovechamiento cinegético se refiere el PORN también en las directrices de gestión del Título III, en este caso las relativas a los aprovechamientos de los recursos del Espacio Natural (art. 28): Deberá ser objeto de la correspondiente ordenación a fin de garantizar su compatibilidad con los objetivos del Espacio Natural, que se subordinará a la protección y conservación de la fauna, estableciéndose las limitaciones necesarias a tal fin.

5.- Pasando al Título IV, de las directrices específicas de gestión, además de repetir el carácter prioritario de la conservación y promoción de la fauna silvestre del Espacio Natural, manda avanzar en el conocimiento de las poblaciones animales existentes y de su estado de conservación, con especial referencia al Plan de Recuperación del Oso pardo.

En concreto, sobre el aprovechamiento cinegético (art. 43) deberá tenerse en cuenta siempre la necesaria subordinación de esta actividad a la protección y conservación de la fauna silvestre. Para ello se elaborará una planificación especial que recoja:

a) La organización de los distintos regímenes cinegéticos del Espacio Natural.

b) La integración de la actividad cinegética en el conjunto de la normativa del Espacio Natural.

c) El procedimiento de supervisión y control por la Administración del Espacio Natural de los planes cinegéticos de los terrenos declarados de régimen especial.

d) La participación de la Administración del Espacio Natural en el establecimiento de la Orden General de Vedas, en lo que afecta al territorio del mismo.

e) La obtención de los datos precisos sobre las poblaciones de especies cinegéticas presentes en el Espacio Natural para su correcto aprovechamiento.

6.- La zonificación del Espacio se contiene en el Título V, como "piedra angular de la planificación".

Zonas de reserva (arts. 57 a 60). Constituidas por las áreas que contienen ecosistemas poco modificados o intervenidos por la actuación humana, en las que existen recursos naturales valiosos por su representatividad, singularidad o por ser hábitats vitales para la supervivencia de las especies, y a las que no se podrá acceder libremente, se debe desarrollar un esfuerzo especial de protección-conservación que se reflejará en el contenido del Programa de Conservación y en la puesta en práctica del mismo, contemplando, entre otras cuestiones, la regulación de la actividad cinegética.

Zonas de Uso Limitado. Son aquellas áreas cuyos ecosistemas presentan un alto valor natural de características básicas no eliminadas por las acciones humanas y que cumplen un papel fundamental en el mantenimiento de los equilibrios biológicos, permitiendo un cierto uso público.

El aprovechamiento cinegético se ejecutará bajo régimen especial y ajustado al correspondiente plan, y siempre respetando las

directrices establecidas en ese momento para el desarrollo del Plan de Recuperación del Oso Pardo, aprobado por Decreto 108/1990, de 21 de junio, y otros planes de gestión y protección de otras especies amenazadas presentes en el Espacio Natural (art. 62.2).

Zonas de uso compatible (arts. 64 a 66). Cuyas características permiten la compatibilización de su conservación con las actividades educativas y recreativas, la caza podrá realizarse en aquellos terrenos susceptibles de ella, previo sus correspondientes planes técnicos de aprovechamiento.

Zonas de uso general. Son las ocupadas por núcleos urbanos y por todos los terrenos clasificados como urbanizables o aptos para urbanizar y en ellas no se contempla la práctica de la caza.

7.- En el Título VI, Normativa, con carácter general se considera uso prohibido *«la persecución, caza y captura de animales de especies no incluidas en la relación de las que pueden ser objeto de caza y pesca, excepto para estudios científicos debidamente autorizados, así como la comercialización de ejemplares vivos y muertos, de sus despojos y fragmentos, de aquellas especies no incluidas en la relación de animales cinegéticos comercializables»* (art. 71).

En el Capítulo de normativa específica, dentro del mismo Título, se distinguen los siguientes supuestos:

a) En la totalidad del espacio natural, las actividades de caza y pesca se ajustarán a su legislación específica y a las directrices e instrucciones dictadas por los órganos competentes en la materia, requiriendo, en todo caso, la aprobación de un plan cinegético, supeditado al Decreto 108/1990, de 21 de junio (Plan de Recuperación

del Oso pardo) y a otros Planes vigentes de gestión y protección de especies amenazadas (art. 73).

b) En las Zonas de reserva, los aprovechamientos cinegéticos deberán ajustarse a lo establecido en el correspondiente Programa de Conservación; con independencia de ello, todas las capturas precisarán autorización de la Administración del Espacio Natural se realizarán con acompañamiento de personal del mismo (art. 80).

c) En el resto de las Zonas (de uso limitado, de uso compatible y de uso general), no se hace ninguna referencia concreta a los aprovechamientos cinegéticos.

VII.- La Ley de Caza de Castilla y León.

La última etapa del seguimiento normativo que se viene haciendo en el presente informe se inicia con la aprobación de la Ley 4/1996, de 12 de julio, de Caza de Castilla y León, dictada en el ejercicio de la competencia exclusiva que sobre la materia corresponde a nuestra Comunidad Autónoma y cuya entrada en vigor se produjo a los tres meses de su publicación en el Boletín Oficial de Castilla y León, es decir, el 23 de octubre de 1996. Cabe entender que a partir de ese momento pierde vigencia, para la Comunidad de Castilla León, la Ley de Caza de 4 de abril de 1970.

1.- La intención de esta Ley es, según su exposición de motivos, *«ordenar y fomentar el ejercicio de la caza en nuestra Comunidad Autónoma, inspiradora en el principio de conservación de la naturaleza y en su consideración como actividad dinamizadora de las economías rurales, mediante la realización e impulso de cuantas iniciativas públicas o privadas sean necesarias.»* En consecuencia señala su art. 1 que la Ley tiene por objeto regular el ejercicio de la caza en la Comunidad Autónoma de Castilla y León con la finalidad de

proteger, conservar, fomentar y aprovechar ordenadamente sus recursos cinegéticos en armonía con los distintos intereses afectados.

Considera especies cinegéticas las que se definan reglamentariamente como tales, siendo cazables aquellas, de entre las cinegéticas, que figuren en las correspondientes Ordenes Anuales de Caza que dicte la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio (art. 7).

La caza sólo se podrá ejercitar en terrenos cinegéticos -que la Ley clasifica en Reservas Regionales de Caza, Cotos de Caza y Zonas de Caza Controlada- por el titular cinegético o personas por él autorizadas (art. 19).

2.- Para la Ley son Reservas Regionales de Caza (cuya titularidad cinegética corresponde a la Junta) aquellos terrenos declarados como tales mediante Ley de las Cortes de Castilla y León (art. 20), teniendo esta consideración todas las Reservas Nacionales de Caza creadas en el territorio de Castilla y León por leyes estatales cuya gestión y administración fueron transferidas a la Junta. Por ello mismo, en la Reserva Regional de Caza de Riaño quedan integrados los terrenos de la Comunidad Autónoma de Castilla y León incluidos hasta la fecha en la Reserva Nacional de Caza de Picos de Europa. 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 Reservas Nacionales de Caza (disposición adicional primera).

Al contrario que la Ley de Caza estatal, la presente Ley no alude en ningún momento a los Parques Regionales, omisión que puede plantear problemas a la hora de su aplicación en éstos, si se tiene en cuenta que de acuerdo con la Ley de Espacios Naturales de Castilla y León, todos los terrenos de los espacios incluidos en la Red de

Espacios Naturales se adscribirán a un régimen cinegético especial de los recogidos en la legislación reguladora de la caza. Cabe preguntarse cómo hay que entender este silencio de la Ley de Caza de Castilla y León.

3.- El Título V contiene las normas a observar durante el ejercicio de la caza incidiendo sobre los medios y modalidades permitidos o prohibidos, así como en las competiciones, la caza científica y las normas de seguridad. Las prohibiciones pueden quedar sin efecto en virtud de las autorizaciones excepcionales que en una prolija enumeración se prevén en el art. 44, dentro del Título VII («*De la protección y fomento de la caza*»), que deberán ser motivadas y singularizadas, señalando las especies a que se refiera, los medios, sistemas o métodos a emplear, personal necesario, cualificación, condiciones de riesgo y circunstancias de tiempo y lugar, controles a ejercer y el objetivo o razón de la acción.

4.- A la planificación y ordenación cinegética se dedica el Título VI de la Ley.

De un lado, se exigirá a los titulares de los terrenos cinegéticos la confección de Planes Cinegéticos (requisito para la constitución de cotos de caza o para poder cazar en uno ya constituido), que se determinarán reglamentariamente (art. 40) y deberán estar suscritos por técnico competente, conteniendo al menos los períodos de vigencia, situación poblacional de las distintas especies, modalidades de caza, previsión del número de cazadores que podrán cazar simultáneamente en el acotado, cuantía de las capturas previstas y un plan de mejora del hábitat cinegético. Parece desprenderse que la aprobación de estos instrumentos corresponde a la Dirección General (sin especificar cuál).

En relación con estos planes debe aludirse a la Orden de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación Territorial de 5 de mayo

de 1995, por la que se establece el procedimiento para su elaboración y aprobación (ésta última corresponde a los Servicios Territoriales de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio o a la Dirección General del Medio Natural, según la clase de Plan), y que cabe entender aplicable en cuanto no se oponga al contenido del art. 40 de la Ley de Caza. El art. 7 de esta Orden dispone la subordinación de todos los Planes Cinegéticos a lo contemplado en los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales y Planes de Recuperación, Conservación y Manejo de las especies catalogadas legalmente establecidos.

De otro, la Ley dispone que la CMAOT aprobará la Orden Anual de Caza, en la que se determinarán, al menos, las especies cazables y comercializables, las regulaciones y épocas hábiles de caza aplicables a las distintas especies en las diversas zonas, con expresión de las distintas modalidades y capturas permitidas (art. 41). La publicación de esta Orden en el Boletín Oficial de Castilla y León se efectuará antes de cada 30 de junio.

En este momento hay que estar a la Orden General de Vedas aprobada el 22 de julio de 1996 para la temporada 1996-97. El contenido de esta norma, que difiere bastante de las dictadas para temporadas anteriores, queda a caballo entre las prescripciones de la Ley de Caza de 1970 y la Ley de Caza autonómica, debido a la fecha de entrada en vigor de ésta. Por eso mismo se remite a los art.s 3 y 5 de la Orden de la CMAOT de 4 de julio de 1995 (Orden de vedas de la campaña 95-96). El conjunto resultante es ciertamente confuso.

De cualquier modo, en la vigente Orden General de Vedas se determinan las especies objeto de caza, tanto mayor como menor, estableciendo como períodos hábiles de caza mayor según las distintas especies los siguientes:

Ciervo y gamo: Desde el segundo domingo de octubre hasta el tercer domingo de febrero.

Corzo: Desde el primer domingo de septiembre hasta el primer domingo de noviembre.

Rebeco: desde el primer domingo de septiembre hasta el tercer domingo de noviembre.

Cabra montés y muflón: desde el primer domingo de octubre hasta el primer domingo de diciembre.

Lobo y jabalí: desde el último domingo de septiembre hasta el primer domingo de febrero.

Su art. 4 dispone que los días hábiles para la práctica de la caza mayor serán los estipulados en la aprobación de los correspondientes Planes Cinegéticos.

A regular control del exceso de población se dedica su art. 8. Para las especies -entre las de caza mayor- distintas al jabalí y el lobo (que son objeto de normas especiales), cuando concurra alguna de las circunstancias previstas en la legislación cinegética, los Servicios Territoriales podrán autorizar su captura en cualquier época del año mediante los procedimientos autorizados para la práctica de la caza o aquéllos que, en su caso, pudieran adoptarse de acuerdo con la legislación vigente.

5.- Por no ser fin primordial de este trabajo el régimen general de la práctica de la caza que se deriva de esta Ley, no procede extenderse más en su análisis. No obstante, aunque el estudio de su Título VII no se ha hecho en profundidad, se aprecia que en algunos puntos se aparta de lo que dispone con carácter general la LCEN en su Título III, ya que admite la posibilidad de caza de las especies de caza

mayor durante su época de celo, y de hembras adultas y crías de ambos sexos en sus dos primeras edades, si está justificado en el Plan Cinegético.

Como ya se ha apuntado en el número 3 del presente epígrafe, este Título contiene un número elevado de excepciones a las prohibiciones que contemplan otros preceptos de la Ley, relativas, tanto a los medios y modalidades a emplear en la práctica de la caza, como a las limitaciones en beneficio de la caza. No se establece ninguna distinción entre el control selectivo de las especies y la caza como actividad recreativa.

VIII.- Conclusiones.

1.- El régimen de la actividad cinegética de especies de caza mayor en las Reservas Nacionales de Caza existentes en la provincia de León, en la etapa preconstitucional, era el contenido en sus correspondientes leyes de creación, subordinando el posible aprovechamiento de la caza a la finalidad de promover, fomentar, conservar y proteger determinadas especies, debiendo someterse, asimismo, al correspondiente Plan de Aprovechamiento Cinegético, con el contenido detallado en el epígrafe I.3. La caza selectiva quedaba subordinada asimismo a un Plan específico.

En los Parques Nacionales, la práctica de la caza, de autorizarse, quedaba sometida a un Plan de aprovechamiento y, en todo caso a la reglamentación del uso y disfrute de cada Parque.

Se trata de un régimen de aprovechamiento más protector y por tanto exorbitante respecto del general contemplado en la Ley de Caza de 1970 y su Reglamento de 1971, cuya aplicación corresponde los órganos competentes de la Administración del Estado. El acierto y los

resultados de su puesta en práctica al tiempo de la aparición de estas normas excedería del objeto de este estudio.

2.- A la llegada el Estado autonómico, y de acuerdo con el art. 26.1 del EACyL, la Comunidad Autónoma de Castilla y León ostenta competencias exclusivas en materia de caza.

Las funciones relativas a la administración y gestión de las Reservas Nacionales de Caza, incluida la aprobación de los planes rectores de uso y gestión de los mismos, fueron traspasadas por Real Decreto 1504/1984 de 8 de febrero, reteniendo el Estado estas mismas funciones en los Parques Nacionales.

Puesto que una parte del territorio del Parque Nacional de la Montaña de Covadonga se adentra en el Municipio de Posada de Valdeón (perteneciente a la Comunidad Autónoma de Castilla y León), cabe concluir que la regulación de la actividad cinegética que pudiera desarrollarse en esta parte del Parque Nacional correspondía a la Administración del Estado, sin perjuicio de que se llegara a celebrar algún convenio con nuestra Comunidad Autónoma, según previsión del Real Decreto citado.

Continúan siendo aplicables, en uno y otro caso, las mismas normas estatales citadas en el apartado anterior.

3.- La finalidad protectora de las especies objeto de caza, predicada ya en la legislación sectorial de la etapa preconstitucional, se proclama desde el art. 45 de la Constitución española con un planteamiento global de conservación de los recursos naturales y, en definitiva, del medio ambiente.

Por ello, las bases estatales sobre conservación de los espacios naturales y de la flora y fauna silvestres contenidas en la LCEN

dedican su atención en primer lugar al planeamiento de los recursos naturales, estableciendo diversos instrumentos cuya finalidad es adecuar la gestión de aquéllos a los principios inspiradores de la Ley contenidos en el art. 2.

El planeamiento es condición previa al establecimiento del régimen de los espacios naturales que deban ser protegidos, y la Ley establece diversas categorías de clasificación para los mismos en función de los bienes y valores a proteger.

La declaración de las concretas figuras protectoras corresponde a las Comunidades Autónomas, si bien la LCEN remite a Ley de las Cortes Generales la declaración de los Parques Nacionales, cuando la conservación de un determinado espacio se considere de interés general de la Nación. La gestión de estos Parques Nacionales, de acuerdo con la Sentencia del Tribunal Constitucional 102/1995, debe ser compartida entre el Estado y las Comunidades Autónomas.

4.- Tal vez por la importancia que cobran los espacios naturales protegidos, en la LCEN no se hace referencia alguna al aprovechamiento cinegético en las Reservas Nacionales de Caza, sino que partiendo de los criterios de preservación de la fauna silvestre no catalogada, la Ley remite, con carácter general, a la regulación específica de la legislación de caza.

Además, manda a la Administración competente determinar los terrenos donde pueda realizarse el ejercicio de la caza, así como las fechas hábiles para cada especie de las que reglamentariamente se declaren como piezas de caza (Ordenes Generales de Vedas), previsión contenida igualmente en la Ley de Caza de 1970.

También reitera la previsión de planes técnicos, de acuerdo con las normas y requisitos que establezcan las Comunidades Autónomas y,

en su caso con los Planes de Ordenación de Recursos de la Zona cuando existan.

La Ley prohíbe con carácter general el ejercicio de la caza durante las épocas de celo, reproducción y crianza, y prevé el establecimiento de moratorias temporales o prohibiciones especiales por razones de orden biológico, entre otras.

En definitiva, partiendo de las disposiciones de la LCEN que se deben observar en todo caso, y en defecto de las que corresponde dictar a la Comunidad Autónoma de acuerdo con su competencia en materia de caza, la legislación sectorial aplicable sigue siendo la misma que en las etapas anteriores a la vigencia de esta Ley.

5.- La Ley de Espacios Naturales de Castilla y León propugna la preservación de la diversidad genética y la utilización ordenada de los recursos, garantizando el aprovechamiento sostenido de las especies y los ecosistemas, su restauración y mejora, siguiendo el mandato de la norma básica estatal.

Como sucede con la LCEN, también guarda silencio sobre la actividad cinegética en las Reservas Nacionales de Caza, cuya gestión y administración se ha venido ejercitando por nuestra Comunidad Autónoma desde el traspaso de funciones en 1984 y, siguiendo el modelo estatal, recuerda las prohibiciones de aquélla al aludir a la protección cinegética, remitiéndose a la legislación específica y a las determinaciones de los distintos instrumentos de planificación, con la aprobación, en todo caso, de un plan cinegético.

Cabe concluir que, al igual que en etapas anteriores, la práctica de la caza en los Espacios Naturales trasciende de la regulación que con carácter general se establece para los restantes terrenos cinegéticos y que, en tanto la Comunidad Autónoma no ha hecho uso de la

competencia para establecer los específicos estatutos de protección de los espacios naturales situados en su territorio, no es de destacar ningún cambio normativo en cuanto a esta materia, que no sea el resultante de las prescripciones generales contenidas en la Ley estatal y en la autonómica a que nos acabamos de referir.

6.- Sobre el área en que antes sólo existían Reservas Nacionales de Caza, interviene en el año 1994 la Comunidad de Castilla y León en el ejercicio de su competencia para la declaración de espacios naturales protegidos.

Es de resaltar que la Comunidad Autónoma no hizo uso de la facultad de propuesta de declaración del espacio natural como Parque Nacional por Ley de las Cortes Generales, prevista en la LCEN, sino que optó por aprobar el Plan Rector de Uso y Gestión del espacio natural de Picos de Europa situado en el territorio de la Comunidad, como paso previo a su declaración como Parque Regional por Ley de las Cortes Autonómicas.

El límite del espacio natural objeto de regulación se sitúa, al norte, en la divisoria provincial entre Asturias y León y la línea que deslinda la parte leonesa del Parque Nacional de la Montaña de Covadonga. En consecuencia, el área del Municipio de Posada de Valdeón comprendida en este Parque queda al margen de las competencias de la Comunidad Autónoma. La práctica de la caza en este espacio natural está terminantemente prohibida por la normativa estatal, como se ha visto en el epígrafe IV.2.

Para el resto del territorio delimitado en el Plan se permite el aprovechamiento cinegético de acuerdo con su legislación específica, requiriendo la aprobación de un Plan cinegético supeditado al Decreto 108/1990, de 21 de junio (Plan de Recuperación del Oso pardo) y a otros Planes vigentes de gestión y protección de especies amenazadas.

No obstante, en las Zonas de reserva, y pese a estar prohibida cualquier actividad deportiva, los aprovechamientos cinegéticos deberán ajustarse a lo establecido en el correspondiente Programa de Conservación; con independencia de ello, todas las capturas precisarán autorización de la Administración del Espacio Natural y se realizarán con acompañamiento de personal del mismo.

7.- Pendiente como está de resolver el conflicto positivo de competencias contra el Plan de Ordenación de Recursos Naturales que precedió a la declaración del Parque Nacional de Picos de Europa por Ley de las Cortes Generales, lo único que cabe es aludir a la colisión entre este Plan y el Plan regional. En efecto, destaca el régimen absolutamente restrictivo del Plan estatal respecto a la actividad cinegética, que sólo se permite para el control poblacional de las especies que lo requieran. En la práctica, el Estado considera incompatible el aprovechamiento de los recursos cinegéticos con las finalidades que justificaron la creación del Parque Nacional, de acuerdo con el art. 13.2 LCEN.

Sin embargo, cabe preguntarse a qué razones puede obedecer una disparidad tan notoria entre ambos instrumentos de planeamiento si, de acuerdo con la legislación que venimos analizando, los dos deben servir, en las zonas en que esté prevista su aplicación, al cumplimiento de los mismos principios contenidos en la legislación sobre espacios naturales, tanto estatal como autonómica: Preservación de la diversidad genética y utilización ordenada de los recursos, garantizando el aprovechamiento sostenido de las especies y los ecosistemas, su restauración y mejora.

En cualquier caso, y a resultas de que se esclarezca el Plan que, en cuanto al aprovechamiento cinegético, debe prevalecer en el espacio natural de Picos de Europa situado en el territorio de nuestra

Comunidad Autónoma, es preciso conocer si el Plan cuya aplicación propugna la Junta de Castilla y León se acomoda equilibradamente a los objetivos que se proclaman en relación con la especies existentes en dicho territorio.

En este sentido cabe apreciar ambigüedad en el PORN regional y hasta su contradicción interna. En efecto, durante su extenso articulado, sus directrices proclaman la necesidad de garantizar la compatibilidad de los aprovechamientos cinegéticos con los objetivos del Espacio Natural y su subordinación a la protección y conservación de la fauna. En una declaración de buenas intenciones se manda avanzar en el conocimiento de las poblaciones animales existentes y su estado de conservación (el inventario y evaluación de los recursos faunísticos del Parque no se encuentra contenido en el PORN).

Toda la ordenación se hace depender de esfuerzos especiales, planificaciones futuras (planes específicos, Programas de Conservación, Planes cinegéticos), autorizaciones singulares etc., pero el resultado es que en el Título destinado a normativa, bajo la premisa de un planeamiento cuyo alcance desconocemos, se permite la actividad de la caza en la totalidad del Espacio Natural.

Además de lo dicho, se escapa cómo se puede hacer compatible un régimen tan permisivo con el Plan de Recuperación del Oso pardo o de otras especies amenazadas.

8.- La Ley de Caza de Castilla y León no contribuye a arrojar luz sobre esta cuestión, pues, como ha quedado dicho, no alude en ningún momento a los Parques Regionales ni al resto de los Espacios que forman parte de la REN según nuestra Ley de Espacios Naturales, pese a que sus terrenos, deben adscribirse a un régimen cinegético especial. Ni siquiera resulta fácil determinar cuál sea la normativa vigente relativa a Reservas Nacionales de Caza que se aplicará, según

la Disposición adicional primera de aquella, "mientras no sea dictada la normativa autonómica sobre la materia".

En la hora presente la cuestión alcanza tal complejidad que ya no es posible determinar si nos encontramos ante un régimen exorbitante del ejercicio de la caza en los espacios a que nos venimos refiriendo, encaminado a la búsqueda del necesario equilibrio entre su aprovechamiento y la protección de las especies, o si, por el contrario, la planificación de esta actividad significa que se abre la veda incluso más allá de lo que se dispone para el régimen general de aprovechamientos cinegéticos.

Hasta aquí la exposición de la investigación previa, cuyas conclusiones nos llevaron a dirigir solicitud de informe tanto al Organismo Autónomo "Parques Nacionales", como a la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio.

Estas fueron las cuestiones planteadas al primero de los Centros directivos citados:

"Dado que los límites del Parque Nacional de Picos de Europa declarado por Ley de las Cortes Generales 16/1995, de 30 de mayo, se adentran en los términos municipales de Oseja de Sajambre y Posada de Valdeón, pertenecientes a esta Comunidad Autónoma, quedando asimismo comprendidos en el ámbito del Parque Regional del mismo nombre, tengo a bien dirigirme a V.I. al amparo de las facultades que me confiere el art. 1.3. de la Ley 2/1994, de 9 de marzo, del Procurador del Común de Castilla y León, sentencia del Tribunal Constitucional de 12 de julio de 1988, y Convenio de cooperación y coordinación entre el Defensor del Pueblo y el Procurador del Común, celebrado el 1 de

febrero de 1996, con el fin de que me remita informe detallado sobre los siguiente extremos:

Régimen de aprovechamiento cinegético existente para las especies denominadas de caza mayor en el territorio de los términos municipales citados, desde la temporada 1993-94 hasta la actual, con referencia, de existir, al contenido de los correspondientes Planes.

Régimen de control selectivo de dichas especies en los mismos terrenos y temporadas.

Autorizaciones singulares concedidas en iguales períodos.

Convenios celebrados con la Junta de Castilla y León en relación con la práctica de la caza en dichos terrenos, o en su caso, sobre cualquier otro espacio de Picos de Europa.

Cuanta otra información considere V.I. de interés."

Pese a la insistencia con que hemos reiterado la emisión de informe sobre los anteriores extremos, en el momento presente no contamos con respuesta de dicho Organismo.

En el escrito dirigido a la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, se ha interesado la siguiente información:

"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, con referencia a las épocas hábiles de caza, formas de cazar, número máximo de ejemplares de cada especie que se podrán cazar en cada campaña, cuantificación de los cupos asignados a cada clase de cazadores, armas autorizadas, clases de permisos y limitaciones especiales.

Régimen del control selectivo de dichas especies en los mismos terrenos y temporadas.

Detalle de las autorizaciones singulares concedidas.

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.

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.

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.

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 en la zona.

Cuanta otra información considere V.E. de interés."

La Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, lamentando el retraso de su respuesta -que fundamentaba en la complejidad de las cuestiones planteadas por esta Institución-, nos ha remitido memoria de dos campañas de las Reservas de Caza de Picos de Europa cuyo contenido no hemos considerado suficiente para esclarecer la problemática advertida en torno a la actividad que nos

ocupa. Aunque se ha reiterado la solicitud de informe sobre todos los extremos planteados en nuestro escrito inicial, se cierra el presente Informe Anual sin poder dar cuenta de su resultado.

1.3. Desarrollo normativo del Estatuto de Autonomía de Castilla y León.

1.3.1. El art. 7.3 del Estatuto de Autonomía.

Un ciudadano de nuestra Comunidad Autónoma residente fuera de ella, acudió a esta Institución interesándose por conocer cómo se está dando cumplimiento al art. 7.3 del Estatuto de Autonomía, que encomienda a los poderes públicos de la Comunidad la creación de las condiciones indispensables para hacer posible el retorno de los emigrantes castellanos y leoneses, exponiendo, asimismo, que muchos de ellos anhelan que las posibilidades de regreso sean reales y efectivas.

Esta específica previsión -a la que no permanecen ajenos otros Estatutos de Autonomía- y su referencia expresa a los principios rectores de la acción política, social y económica de la Comunidad de Castilla y León, se enmarca en el art. 7, que bajo la rubrica «*Derechos y libertades de los castellano-leoneses*», comienza su primer párrafo -como no podría ser de otro modo- atribuyendo a éstos con carácter general los derechos fundamentales que la Constitución reconoce a todos los españoles, y explicitando en el siguiente apartado el contenido del art. 9.2 de la Carta Magna, ahora referido a la plena, real y efectiva libertad e igualdad de los ciudadanos y grupos sociales de esta Comunidad.

Si bien corresponde al poder legislativo central -mediante Ley Orgánica, de acuerdo con el art. 81 CE- la competencia exclusiva para

el desarrollo del núcleo esencial de los derechos fundamentales, en cuanto forman parte de un sistema de valores positivizado por la Constitución como fundamentos del orden jurídico entero, así como la fijación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales (art. 149.1.1ª CE), las Comunidades Autónomas no carecen de potestades normativas para la regulación del ejercicio de los derechos fundamentales, siempre que respeten esas condiciones básicas y actúen en desarrollo de sus competencias estatutarias, de acuerdo con lo declarado por el Tribunal Constitucional en Sentencia 37/1981, de 16 de noviembre.

Dentro de los principios rectores de la política social y económica que la Constitución española contempla en el Capítulo Tercero del Título I, el art. 42 dispone que *«el Estado velará especialmente por la salvaguardia de los derechos económicos y sociales de los trabajadores españoles en el extranjero y orientará su política hacia su retorno»*, y el art. 149.1.2ª de la misma atribuye al Estado competencia exclusiva en materia de emigración, sin que ello signifique que nuestra Comunidad Autónoma no pueda arbitrar, en el marco de sus competencias, objetivos específicos de actuación que puedan afectar al fenómeno migratorio, aun supeditados a los principios, bases y directrices marcados por el legislador estatal.

Con el fin de conocer las previsiones de la Junta de Castilla y León a tal efecto, se solicitó de la Consejería de Presidencia y Administración Territorial el pertinente informe, en el que se nos manifestó lo siguiente:

"La Junta de Castilla y León tiene entre sus objetivos prioritarios el del fomento del empleo, dada la necesidad de mitigar el desempleo existente en la Comunidad Autónoma que afecta de forma

importante a colectivos especialmente precisados de protección, entre los que se encuentra el de los emigrantes retornados.

Compete a la Consejería de Industria, Comercio y Turismo, en virtud de la Reestructuración de Consejería regulada por Decreto 114/1995, de 10 de julio, promover, proyectar, dirigir, coordinar y ejecutar, en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma, la materia del fomento del empleo, que se gestionará a través de la Dirección General de Trabajo.

Esta Consejería ha efectuado dos convocatorias de concesión de ayudas y subvenciones cuya finalidad es la financiación de nuevas contrataciones de carácter indefinido, y el fomento del empleo juvenil, respectivamente.

Por Orden de 18 de diciembre de 1996, se establecen las normas reguladoras para la concesión de ayudas financieras para apoyar la contratación de nuevos empleos (publicada en el B.O.C. y L. de 20 de diciembre), que pretende incentivar la contratación de personas de colectivos que requieren especial protección, cual es el caso de los emigrantes retornados, que figuran como uno de los principales destinatarios de las contrataciones objeto de esta línea de ayuda.

Por otro lado, se publicó con fecha 16 de mayo de 1997 la Orden de 15 de mayo, por la que se establecen las normas que regulan la concesión de ayudas financieras para apoyo al Empleo Joven en Castilla y León, a través de las siguientes actuaciones:

- * Fomento de autoempleo.

- * Fomento de la integración de jóvenes a empresas de economía social.

* Fomento de la contratación por cuenta ajena.

Los destinatarios de estas ayudas y subvenciones son personas mayores de 16 y menores de 30 años de edad que, estando empadronados en algún municipio de Castilla y León, aparezcan inscritas como desempleados en alguna oficina del INEM de la Comunidad Autónoma.

Asimismo son destinatarios de estas ayudas quienes acrediten ser hijos de emigrantes retornados que, al tiempo de presentar su solicitud, todavía no hayan fijado su residencia en el territorio nacional, no siendo exigible para este colectivo el requisito de previo empadronamiento.

Por otra parte, para este colectivo y en lo que afecta a Servicios Sociales no existe ninguna vía específica de ayuda o subvención, considerando a este colectivo como a cualquier ciudadano residente en esta Comunidad Autónoma, con los mismos derechos y obligaciones, pudiendo por tanto acogerse a todas las prestaciones de los Servicios Básicos o Específicos como cualquier ciudadano de esta Comunidad Autónoma."

Sin perjuicio de la continua atención que por nuestra parte merece la problemática planteada, y en cumplimiento de las funciones que encomienda al Procurador del Común de Castilla y León la Ley 2/1994, de 9 de marzo, la Institución ha expuesto a la Consejería informante la necesidad de adoptar cuantas medidas normativas conduzcan a un efectivo cumplimiento de las previsiones del art. 7.3 del Estatuto de Autonomía de nuestra Comunidad Autónoma, y así se ha comunicado al compareciente, quien nos ha hecho llegar su reconocimiento por el interés mostrado.

1.3.2. La ordenación del sector farmacéutico.

En el presente año han proseguido las actuaciones iniciadas el pasado ejercicio, en relación con la ausencia de ordenación del sector farmacéutico en nuestra Comunidad Autónoma, que nos llevó a recomendar y sugerir a la Consejería de Sanidad y Bienestar Social una serie de medidas sobre cuya aceptación expresa se manifestó su titular, aunque la puesta en práctica no se ha producido con la urgencia que apreciaba el Gobierno de la Nación al dictar el Real Decreto-Ley 11/1996, de 17 de junio, de ampliación del servicio farmacéutico a la población.

En efecto, numerosos licenciados de Farmacia han continuado denunciando ante esta Institución el retraso injustificado en la resolución de los procedimientos de apertura de oficinas de farmacia, agravado por la inseguridad y confusión a que ha dado lugar dicho RD-L (al que ha seguido la Ley 16/1997, de 25 de abril, de regulación de los servicios de oficinas de farmacia), en relación con la competencia y el procedimiento para instruir y resolver, tanto las solicitudes de apertura que se encontraban presentadas en los Colegios Oficiales de Farmacéuticos con anterioridad a la entrada en vigor de aquél, como las solicitudes formuladas con posterioridad al 19 de junio de 1996.

En respuesta a nuestra solicitud de informe, formulada el 9 de abril de 1997, la Consejería de Sanidad y Bienestar Social nos remitió un listado en el que se relacionaban las solicitudes presentadas clasificadas por provincias, indicando la localidad o zona objeto de solicitud, aunque sin identificar a los solicitantes; su número ascendía a un total de 6.093, desglosadas así por provincias: Zona no asignada 52; Ávila 441; Burgos 719; León 1.266; Palencia 357; Salamanca 1.105; Segovia 401; Soria 310; Valladolid 1.037; Zamora 405. Asimismo se nos hacía saber lo siguiente:

"El plazo para resolver dichas solicitudes ha sido objeto de ampliación en virtud del art. 4º de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, ya que el principio de seguridad jurídica, consagrado en el art. 9.3º de la Constitución Española de 1978, exige que la normativa autonómica que hubiese desarrollado el Real Decreto Ley 11/1996 y la que, actualmente, desarrolle la Ley 16/1997, de 25 de abril, de Regulación de Servicios de las Oficinas de Farmacia contenga una regulación completa tanto de la planificación farmacéutica resultante como del procedimiento aplicable, incluido el baremo de méritos; siendo necesario asimismo observar las previsiones legales en la elaboración de la disposición reglamentaria de desarrollo, en el ámbito de Castilla y León, de la legislación estatal...".

También nos dirigimos a los Colegios Oficiales de Farmacéuticos radicados en nuestra Comunidad Autónoma, interesando relación comprensiva del número total de solicitudes de autorización de oficinas de farmacia pendientes de resolver por los mismos, con indicación de la localidad y, en su caso, núcleo solicitado, fecha de entrada, estado de tramitación de cada expediente y certificaciones de actos presuntos solicitadas y expedidas.

Las respuestas obtenidas en un primer momento fueron muy desiguales y nuestros nuevos requerimientos se solaparon con la publicación del Decreto de la Junta de Castilla y León 139/1997, de 26 de junio, sobre atribución de competencias en materia de autorizaciones de oficinas de farmacias, norma que fue invocada por algunos Colegios de Farmacéuticos para eludir la remisión de la información solicitada, argumentando que los expedientes habían sido remitidos a la Dirección General de Salud Pública y Asistencia de la Consejería de Sanidad y Bienestar Social, en cumplimiento de lo previsto en la disposición transitoria Única de aquél.

No obstante, la información procedente de los Colegios Oficiales de Salamanca y Palencia, facilitada diligentemente, ponía de manifiesto una situación inquietante que por primera vez podíamos analizar de modo global -y no por la investigación sobre un concreto expediente como consecuencia de la denuncia del afectado-. Se incorporan al presente informe los siguientes cuadros-resumen, comprensivos del estado de tramitación de los procedimientos de la provincia de Salamanca, omitiendo toda referencia a la identidad de los solicitantes por disponerlo así nuestra Ley reguladora.

COLEGIO OFICIAL DE FARMACÉUTICOS DE SALAMANCA

Régimen general R.D. 909/1878. Expedientes cuyos trámites se encuentran paralizados tras la entrada en vigor del R.D-L. 11/96, según informe de 25.4.97. Adjudicatarios de varias autorizaciones.

Municipio	Fecha solíc.	Solicitantes	Resol.	Adjudicatario
Aldearrodrigo	11.3.94	Sr. AA + 9	27.12.96	Sr. ZZ
Almenara de Tormes	22.11.93	Sr. AB + 20	27.12.96	Sr. ZZ
Calzada de Don Diego	21.10.94	Sr. AC + 12	03.01.95	Sr. ZZ
Galindo y Perahuy	11.9.95	Sr. AD + 13	08.02.96	Sr. ZZ
Narros de Matalayegua	no consta	Sr. AE + 24	13.11.95	Sr. ZZ
La Orbada	24.11.93	Sr. AA + 23	16.05.95	Sr. ZZ
Palencia de Negrilla	11.3.94	Sr. AF + 11	21.12.94	Sr. ZZ
Peñarandilla	24.11.93	Sr. AA + 24	16.05.95	Sr. ZZ
San Cristobal Cuesta	1.12.93	Sr. AG + 26	05.03.96	Sr. ZZ
Santiz	20.11.93	Sr. AH + 20	16.05.95	Sr. ZZ

Municipio	Fecha solíc.	Solicitantes	Resol.	Adjudicatario
Alba de Yeltes	4.9.95	Sr. AI + 29	08.02.96	Sr. ZY
El Saugo	13.10.95	Sr. AJ + 24	22.03.96	Sr. ZY
Endrinal	2.10.95	Sr. AK + 45	22.03.96	Sr. ZY
Gajates	no consta	Sr. AL + 49	22.03.96	Sr. ZY
Huerta	19.10.95	Sr. AM + 39	22.09.96	Sr. ZY
Larrodrigo	7.10.95	Sr. AK + 40	22.03.96	Sr. ZY
Sando	26.10.95	Sr. AN + 34	22.03.96	Sr. ZY
Tardaguila	20.10.95	Sr. AL + 25	22.03.96	Sr. ZY
Villar de Gallimazo	19.10.95	Sr. AM + 13	22.03.96	Sr. ZY

Municipio	Fecha solíc.	Solicitantes	Resol.	Adjudicatario
Aldea del Obispo	22.9.93	Sr. AÑ + 19	05.03.96	Sr. ZX
Espeja	22.10.95	Sr. AK + 45	22.03.96	Sr. ZX
Gallegos de Solmirón	1.8.95	Sr. AO + 11	08.02.96	Sr. ZX
Ituero de Azaba	22.9.92	Sr. AÑ + 15	05.03.96	Sr. ZX

Municipio	Fecha solíc.	Solicitantes	Resol.	Adjudicatario
Aldehuela de Bóveda	13.8.93	Sr. AP + 12	30.11.93	Sr. AÑ
Retortillo	25.4.94	Sr. AQ + 11	15.11.94	Sr. AÑ

Municipio	Fecha solíc.	Solicitantes	Resol.	Adjudicatario
------------------	---------------------	---------------------	---------------	----------------------

Encinasola Comenda.	8.3.94	Sr. AR + 8	04.10.94	Sr. ZW
Mogarraz	23.3.93	Sr. AS + 7	15.06.93	Sr. ZW

Municipio	Fecha solíc.	Solicitantes	Resol.	Adjudicatario
Navales	28.9.93	Sr. AT + 10	10.11.93	Sr. ZV
Saucelle	29.1.93	Sr. AU + 4	20.01.93	Sr. ZV
Villaseco de los Reyes	-11.93	Sr. AP + 15	18.01.94	Sr. ZV

Municipio	Fecha solíc.	Solicitantes	Resol.	Adjudicatario
Parada de Arriba	7.11.95	Sr. AL + 4	22.03.96	Sr. AU.
Villar de la Yegua	7.10.95	Sr. AK + 5	22.03.96	Sr. AU

Municipio	Fecha solíc.	Solicitantes	Resol.	Adjudicatario
Parada de Rubiales	19.11.93	Sr. AV + 45	16.05.93	Sr. ZT
El Pedroso de Armuña	16.11.93	Sr. AW + 35	16.05.95	Sr. ZT
Salmoral	19.11.93	Sr. AV + 39	16.05.96	Sr. ZT
Valdefuentes Sangusin	7.10.95	Sr. AK + 14	22.03.96	Sr. ZT

Municipio	Fecha solíc.	Solicitantes	Resol.	Adjudicatario
Pedraza de Alba	1.12.95	Sr. AM + 46	06.06.96	Sr. ZS
Pelarrodriguez	1.12.95	Sr. AX + 22	06.05.96	Sr. ZS
Pitiegua	1.8.95	Sr. AX. + 26	06.05.96	Sr. ZS
Sepulcro Hilario	no consta	Sr. AK + 35	18.01.96	Sr. ZS

Municipio	Fecha solíc.	Solicitantes	Resol.	Adjudicatario
Pedrosillo de Aires	13.1.93	Sr. AY + 6	05.04.93	Sr. ZR
Valero	12.12.92	Sr. AZ + 6	05.04.93	Sr. ZR

Municipio	Fecha solíc.	Solicitantes	Resol.	Adjudicatario
Pedrosillo de Alba	23.11.93	Sr. BA+ 32	16.05.95	Sr. ZQ
Pedrosillo el Ralo	20.10.95	Sr. AL + 22	22.03.96	Sr. ZQ
Villasrubias	9.3.94	Sr. BB + 29	no const.	Sr. ZQ

Régimen general R.D. 909/78. Expedientes cuyos trámites se encuentran paralizados tras la entrada en vigor del R.D-L. 11/96, en los que ha recaído resolución autorizatoria según informe de 25.4.97.

Municipio	Fecha solíc.	Solicitantes	Resol.	Adjudicatario
Alconada	1.12.95	Sr. AM + 3	06.05.96	Sr. BM
Cantagallo	6.11.93	Sr. BC +11	18.01.94	Sr. ZP
Casillas de Flores	13.10.95	Sr. BD + 24	13.11.95	Sr. ZO
Encina de S Silvestre	5.3.94	Sr. BE + 11	15.11.95	Sr. ZÑ.
Florida de Liébana	7.2.94	Sr. BF + 2	05.03.96	Sr. ZN
La Vidola	21.3.94	Sr. AP + 4	31.01.95	Sr. ZM
Poveda de las Cintas	-.11.93	Sr. AP + 20	18.01.94	Sr. ZL
Puebla de Azaba	25.1.95	Sr. AC + 11	15.05.95	Sr. ZK
Serradilla del Llano	8.3.94	Sr. AR + 5	04.10.94	Sr. ZJ
Las Veguillas	15.9.94	Sr. BG + 11	03.01.95	Sr. ZI
Yecla de Yeltes	27.2.90	Sr. BH + 8	14.05.90	Sr. ZH

Régimen general R.D. 909/78. Expedientes cuyos trámites se encuentran paralizados tras la entrada en vigor del R.D-L. 11/96, en los que no ha recaído resolución autorizatoria según informe de 25.4.97.

Municipio	Solicitantes	Fecha solici.	Situación
Agallas	Sr. AL + 13	01.03.96	Paralizado R.D-L.11/96
Bermellar	Sr. BI + 16	26.02.96	Paralizado R.D-L.11/96
Carrascal del Obispo	Sr. BJ + 30	20.02.96	Paralizado R.D-L.11/96
Ejeme	Sr. BK + 3	31.01.96	Paralizado R.D-L.11/96
Milano	Sr. AL + 9	26.02.96	Paralizado R.D-L.11/96
Fuenterroble Salvatierra	Sr. BL	31.05.96	Sin iniciar
Golpejas	Sr. BK + 44	31.01.96	Paralizado R.D-L.11/96
La Maya	Sr. BM + 26	05.02.96	Paralizado R.D-L.11/96
Miranda de Azan	Sr. BN + 2	31.05.96	Sin iniciar
Morille	Sr. BÑ + 9	07.05.96	Paralizado R.D-L.11/96
Moriscos	Sr. BN + 2	31.05.96	Sin iniciar
Saldeana	Sr. BO + 7	26.02.96	Paralizado R.D-L.11/96

Aun sin contar con información completa de otras provincias, esta Institución estimó necesario dirigirse sin demora a la Consejería de Sanidad y Bienestar Social. En nuestro escrito, que se ilustraba con los

resúmenes obtenidos a partir de la información facilitada por los Colegios Oficiales de Salamanca y Palencia, partíamos de los siguientes extremos:

Primero.- De un total de 83 procedimientos (a los que han dado lugar 1.214 solicitudes) incoados por el Colegio Oficial de Farmacéuticos de Salamanca, conforme al régimen general previsto en el Real Decreto 909/1978, de 14 de abril, 53 se encontraban resueltos en su primera fase antes de la publicación del RD-L, es decir, el Colegio Oficial de Farmacéuticos había dictado resolución en aplicación del R.D. 909/78 y Orden del Ministerio de Sanidad de 21 de noviembre de 1979, declarando la solicitud de oficina de farmacia que quedaba autorizada en el Municipio correspondiente.

Segundo.- A partir del dictado de estas resoluciones (que en más de la mitad de los casos datan de los años 1993, 1994 y 1995), en las que quedaba determinado el mejor derecho que asiste a aquél, de entre todos los solicitantes que había acreditado mayores méritos, restaba por realizar los trámites relativos a la segunda fase, esto es, a la instalación, establecimiento y apertura de cada una de las oficinas de farmacia autorizadas, en expresión del art. 5 de la O.M. de 21-11-79, y cuya finalidad es decidir si el local que se destina a oficina de farmacia reúne las condiciones exigidas. Sin embargo, a la entrada en vigor del RD-L, dichos trámites no habían finalizado en ninguno de los expedientes en los que había recaído resolución autorizatoria.

Consideramos relevante el elevado número de casos en que un mismo farmacéutico ha sido autorizado para la apertura de oficinas de farmacia en varias localidades, bien en la misma fecha, bien en fechas diferentes, sin llegar a cumplimentar los tramites posteriores a que se acaba de aludir. Las tablas resumen que se acompañan al presente escrito hablan por sí solas de la abusiva práctica conocida como la

"rueda", ya denunciada por esta Institución en la resolución que dirigí a V.E. el 19 de junio de 1996, y en la que advertíamos sobre la urgente necesidad de adoptar las medidas conducentes a su corrección.

Tercero.- El Colegio informante afirma que la entrada en vigor del RD-L ha supuesto la paralización de la tramitación de los procedimientos a los que nos acabamos de referir, así como de los iniciados al amparo del art. 3.1.b) del R.D. 909/78, puesto que el art. 2.1 de aquél atribuye la competencia para tramitar y resolver los expedientes de apertura de nuevas oficinas de farmacia a las Comunidades Autónomas, encontrándose derogada la Resolución de la Dirección General de Ordenación y Asistencia Farmacéutica de 30 de noviembre de 1978, de delegación de competencias en los Colegios Oficiales de Farmacéuticos. De ahí que, a juicio del Colegio, deba éste abstenerse, tanto de resolver como de emitir certificaciones de actos presuntos, puesto que los actos decisorios sobre estos procedimientos estarían viciados de nulidad absoluta.

Cuarto.- En cuanto al supuesto contemplado en el art. 3.1, b) del R.D. 909/1978, 69 solicitudes que se refieren a distintas zonas de los municipios de Salamanca, Santa Marta, Peñaranda de Bracamonte, Guijuelo y Béjar, se encuentran "pendientes de iniciación por procedimientos en trámite anteriores". Finalmente, "se han formulado recurso ordinario y contencioso-administrativo" (sin especificar uno y otro) contra 8 resoluciones desestimatorias recaídas en relación con solicitudes basadas en el mismo precepto, para zonas de los municipios de Salamanca, Santamarta, Villamayor, Ciudad Rodrigo y Guijuelo.

En relación con la zona denominada Puenteleadrillo, en el municipio de Salamanca (para la que según el informe del COF existen tres solicitudes pendientes de iniciación y una resolución recurrida -esta última recaída en el procedimiento iniciado el 2 de enero de 1992-), la

Asociación de Vecinos "Puentelave" ha comparecido en fechas recientes ante esta Institución demandando la urgente instalación de una oficina de farmacia.

Quinto.- La situación en el ámbito del Colegio Oficial de Farmacéuticos de Palencia es muy semejante a la reflejada en el ordinal segundo, salvo en lo relativo a paralización de los procedimientos como consecuencia del RDL. De los antecedentes aportados por el Colegio se desprende con claridad que éste ha seguido actuando en la fase relativa a la instalación de oficinas de farmacia, con posterioridad al 19 de junio de 1996.

En efecto, de 42 procedimientos, iniciados en su mayor parte en el año 1994, de acuerdo con el régimen general del art. 3.1 R.D. 909/78 (con 486 solicitudes), se encuentran resueltos en su primera fase 40 expedientes, correspondientes a otros tantos municipios de la provincia en los que, a la fecha de emisión del informe por el citado Colegio Oficial, no se había producido la apertura de la oficina de farmacia, debido, bien a sucesivas renunciaciones por los adjudicatarios situados en los primeros lugares en razón de los mayores méritos alegados, bien a declaración de caducidad por incumplimiento de los trámites previstos en la O.M. de 21-11-79 en el plazo correspondiente.

Asimismo, en su calidad de "interesados" en los distintos procedimientos de los que se nos ha facilitado información, se repiten los nombres con frecuencia, ostentando una misma persona autorización para instalación de oficina de farmacia en varias localidades, en ocasiones en trance de presentar, para todas ellas, la documentación a que alude el art. 5 de la O.M. que se acaba de citar.

Sexto.- Siempre de acuerdo con el informe facilitado, de los 13 procedimientos relativos a zonas de los municipios de Palencia, Dueñas, Guardo y Villamuriel del Cerrato, incoados al amparo del art.

3.1. b) R.D. 909/1978, en 4 de ellos se ha interpuesto recurso contencioso-administrativo, encontrándose los demás acumulados, paralizados hasta resolución de procedimientos anteriores o pendientes de resolución.

Séptimo.- La información facilitada por el Colegio Oficial de Farmacéuticos de Zamora se refiere únicamente y de forma muy incompleta a los municipios de Zamora, Benavente y Toro. A resultas de la ampliación solicitada al Colegio, de la documentación presentada en esta Institución por los afectados puede deducirse que también en la provincia de Zamora se vienen produciendo hechos semejantes, relativos a procedimientos del supuesto general del R.D. 909/78 en los que ha recaído resolución otorgando autorización para apertura de oficina de farmacia en los siguientes municipios: Bretoncino, Fresno de la Polvorosa, Frieria de Valverde, La Torre del Valle, Matilla de Arzón, Molacillos, San Justo de Sanabria y Santa Colomba de las Monjas.

Además del análisis que precede, el Procurador del Común ha dirigido a la Consejería de Sanidad y Bienestar Social, el 16 de julio de 1997, las recomendaciones que se transcriben seguidamente junto con su fundamentación:

"1.- Los antecedentes que se han expuesto no pueden analizarse al margen del cambio normativo y de las expectativas generadas tras la entrada en vigor del RD-L tantas veces citado. Aunque como ha quedado dicho, no hemos obtenido hasta el momento toda la información solicitada a los Colegios Oficiales de Farmacéuticos, se puede presumir la existencia de situaciones análogas en todos ellos.

En el escrito que dirigí a V.E. el 9 de abril pasado me refería a la inseguridad y confusión manifestada por los comparecientes ante esta Institución, al desconocer cuándo, por quién y bajo qué régimen jurídico se van a resolver los expedientes de solicitud de apertura de

farmacias. Si en el caso de las instancias formuladas con posterioridad a la entrada en vigor del RD-L habrá de estarse, sin duda, a las normas que corresponde dictar a nuestra Comunidad Autónoma en el marco de dicho RDL y ahora de la Ley 16/1997, de 25 de abril, según me manifestaba en su informe de 21 de mayo pasado, nada me decía entonces acerca de las medidas a adoptar para dar solución a la situación de transitoriedad en que se encuentran los procedimientos que se vienen analizando.

Así las cosas, el Decreto de la Junta de Castilla y León 136/1997, de 26 de junio, publicado en el BOCyL nº 122, de 27 de junio, aborda el aspecto relativo a la competencia que en orden a la tramitación de solicitudes de aperturas, traslados, transmisiones, modificaciones y supresiones de oficinas de farmacia, venía atribuida a los Colegios Oficiales de Farmacéuticos en el art. 9.1, letras a), c) y d) del R.D. 909/78 (preciso es recordar que dicha atribución, al menos por lo que hace a los procedimientos de apertura de oficinas de farmacia, ya había perdido vigencia hace un año en virtud del art. 2.1 del RDL: *«corresponde a las Comunidades Autónomas la tramitación de los expedientes de autorización de apertura de oficinas de farmacia»*), dejando sin efecto, asimismo, la delegación de la competencia decisoria de solicitudes y recursos administrativos, conferida por Resolución de la Dirección General de Ordenación Farmacéutica del Ministerio de Sanidad de 30 de noviembre de 1978, a los Colegios Oficiales de Farmacéuticos y al Consejo General respectivamente.

2.- Si bien el Decreto 136/97 no ofrece duda sobre el órgano llamado a tramitar y resolver todos los procedimientos *«que estén en tramitación en los Colegios Oficiales de Farmacéuticos de la Comunidad de Castilla y León»*, según reza literalmente su disposición transitoria Única, comprensiva por tanto de los expedientes iniciados

con anterioridad a la entrada en vigor del RD-L, no se aprecia la misma claridad en la disposición derogatoria del mismo Decreto.

En nuestra opinión, este último precepto viene a resaltar lo obvio pero deja sin resolver otras cuestiones. En efecto y de un lado, se dice que el nuevo régimen jurídico será el derivado de la Ley 16/1997, de 25 de abril, de Regulación de Servicios de Oficinas de Farmacia, que establezca la Comunidad Autónoma; régimen que en orden a determinar las demarcaciones farmacéuticas deberá superar la anterior noción de municipio, sustituyéndola por criterios acordes con la planificación sanitaria por mandato del legislador estatal, suponiendo todo ello que el R.D. 909/78 *queda sin efecto en lo que se oponga*. De otro, anuncia que las normas que en su día se dicten serán aplicables a las solicitudes formuladas con posterioridad a la entrada en vigor del RD-L.

Sin embargo, el Decreto 136/97 no alude expresamente a las normas, tanto procedimentales como sustantivas, que han de regir la resolución de las distintas clases de procedimientos que se encontraban en curso con anterioridad al RD-L, si bien su conocimiento se encomienda ahora a esa Consejería, como se ha visto. Aunque nuestro ordenamiento jurídico contiene mecanismos suficientes -sin perjuicio de la complejidad que pueda entrañar el caso concreto- para resolver supuestos de transitoriedad como los derivados de la ordenación farmacéutica abordada por el legislador estatal hace un año, el incumplimiento del principio constitucional de seguridad jurídica es notorio cuando los ejercicios interpretativos se erigen en una carga excesiva e injustificada para los ciudadanos afectados, aumentando así su frustración y desconfianza en un cambio normativo -calificado de urgente- que en nuestra Comunidad Autónoma no ha producido hasta el momento los resultados pretendidos.

En consecuencia resulta necesario corregir la falta de claridad que se aprecia en la norma reglamentaria dictada por la Administración regional, en cuanto al régimen transitorio aplicable a los procedimientos que se contemplan en este punto.

3.- Finalmente, el déficit de seguridad jurídica en el período transitorio que desde el 19 de junio de 1996 permanece abierto en nuestra Comunidad Autónoma tiene especial proyección sobre los procedimientos resueltos bajo la vigencia del R.D. 909/1978 en cuanto a la primera fase, relativa a la determinación de los profesionales con mejor derecho a la apertura de oficina de farmacia en pequeños municipios, en los que resta por decidir si el local que se pretende destinar a tal fin reúne las condiciones exigidas.

En estos casos cabe apreciar, más allá de una mera presunción, que la mayoría de quienes resultaron autorizados en su día dejan de ejercitar su derecho durante un dilatado período de tiempo por su sola y única voluntad, al amparo de los prolijos trámites y generosos plazos contemplados en la O.M. de 21-11-79 (y, desde hace un año, como sucede en la provincia de Salamanca, también de las consecuencias de la vigencia del RD-L).

Algunas Comunidades Autónomas han salido al paso de tan reprobable práctica, dictando al efecto normas de diferente contenido y alcance. Así, en Galicia, la adjudicación de una oficina de farmacia de nueva apertura a un farmacéutico titular de oficina de farmacia, determina automáticamente la pérdida de la que venía ostentando, aun en el caso de renuncia (art. 4 del Decreto 288/1996, de 12 de julio). En la Comunidad de Navarra se obliga a quien pretenda obtener una nueva autorización, ostentando la titularidad o cotitularidad de una oficina de farmacia, a transmitir, ceder o renunciar a ésta con anterioridad la apertura de la nueva (art. 1º.3 de la Ley Foral 32/1996, de 9 de

septiembre). La adopción de normas semejantes por parte de esa Administración resulta imprescindible, no solo para impedir abusos de esta naturaleza en el futuro, sino también para corregir los que actualmente existen.

En efecto, de no arbitrar medidas urgentes en este sentido, transcurrirán aún varios años hasta que los verdaderos interesados lleguen a abrir oficina de farmacia en los pequeños municipios, como consecuencia de los procedimientos de instalación que se encuentran en curso, apertura que se producirá además bajo un régimen -el de la demarcación municipal- que se pretende superar desde el momento presente, y que se verá afectado por los criterios de planificación farmacéutica que esa Administración establezca.

En virtud de cuanto vengo exponiendo a V.E., y de acuerdo con los arts. 1.1, 19 y 20 de la Ley 2/1994, de 9 de marzo, del Procurador del Común de Castilla y León, he resuelto efectuar a la Consejería de Sanidad y Bienestar Social de la Junta de Castilla y León las siguientes recomendaciones:

Que a la mayor brevedad se determine expresamente bajo qué régimen jurídico han de resolverse los procedimientos de aperturas, traslados, transmisiones, modificaciones y supresiones de oficinas de farmacia iniciados con anterioridad a la entrada en vigor del Real Decreto-Ley 11/1996, de 17 de junio.

Que se adopten con urgencia las normas necesarias para evitar el bloqueo de la apertura de oficinas de farmacia ya autorizadas o que en el futuro se autoricen, con independencia del régimen jurídico, transitorio o definitivo, aplicable a los procedimientos de autorización".

La Consejería de Sanidad y Bienestar Social, en un amplio escrito en el que manifestaba, en primer lugar, que la dedicación de la

Administración Autónoma en la materia se ha orientado en una línea esencialmente coincidente con nuestras recomendaciones, efectuaba una serie de consideraciones globales, alusivas, entre otras cuestiones, a la anómala situación propiciada por el R.D. 909/78 y demás normas de desarrollo de éste, "a cuyo amparo se han producido no pocas corruptelas rayanas en el fraude sistemático de la Ley, lo que a su vez ha sido caldo de cultivo apropiado para la generación de una litigiosidad exasperante".

Se nos daba cuenta, asimismo, de la elaboración de los proyectos normativos necesarios -cuyo texto se nos proporcionó- que "en pro de la seguridad jurídica deseada y con la urgencia que las circunstancias permitan, tratan de ofrecer una respuesta satisfactoria, dentro de la legalidad, tanto a las diferentes necesidades de atención farmacéutica de la población de esta Comunidad Autónoma, como a la problemática de la transitoriedad que deriva de los expedientes de apertura de oficinas de farmacia iniciados con anterioridad al 19 de junio de 1.996...", para finalizar expresando la aceptación de nuestras recomendaciones "en la medida en que pueda interpretarse que (...) son coincidentes con el régimen transitorio previsto en Proyecto de Decreto a aprobar por la Junta de Castilla y León".

Poco tiempo después, el B.O.C.y L. nº 196, de 13 de octubre, publicó el Decreto 199/1997, de 9 de octubre, por el que se establece la planificación farmacéutica, el régimen jurídico y el procedimiento para la autorización de apertura de oficinas de farmacia en la Comunidad de Castilla y León, cuyo contenido nos merece las siguientes observaciones que traemos al presente Informe Anual:

a) De los dos Capítulos en que se ordena este Decreto, el primero se dedica a regular la planificación farmacéutica de acuerdo con las pautas marcadas por el art. 2 de la Ley 16/1997, de 25 de abril.

La Orden de la Consejería de Sanidad y Bienestar Social de 24 de noviembre (B.O.C.y L. nº 233 de 3 de diciembre) ha venido a completar sus prescripciones, al publicar la relación de Zonas Farmacéuticas de la Comunidad de Castilla y León.

Lo previsto en el Capítulo I nos lleva a apreciar que aún no se ha determinado reglamentariamente el procedimiento de medición de distancias que contempla el art. 5º, de modo que, entre tanto y por mandato de la disposición transitoria Tercera del mismo Decreto, será de aplicación el R.D. 909/78 y normativa de desarrollo, es decir, la Orden Ministerial de 21 de noviembre de 1979.

El Tribunal Supremo ha considerado con carácter general que esta Orden excede del marco establecido por el R.D. que desarrolla; en cuanto a su aplicación a la medición de distancias, la misma ha dado lugar a numerosos pronunciamientos jurisdiccionales de signo contradictorio. Resulta evidente, por tanto, la urgencia con que debe procederse al dictado de una nueva norma que venga a remediar tan discutida cuestión.

b) Del Capítulo II del Decreto, destinado a regular el procedimiento de autorización de nuevas oficinas de farmacia, interesa el contenido del art. 9º, en cuanto establece una serie de medidas que parecen encaminadas a erradicar anteriores prácticas -reconocidas recientemente por la Administración Autonómica ante los medios de comunicación y denunciadas desde hace tiempo por el Procurador del Común, merecedoras de ser calificadas de auténtico abuso de derecho y fraude de ley-. Sin embargo, la verdadera eficacia de las nuevas previsiones sólo se podrá enjuiciar más adelante, tras su efectiva aplicación, y en buena parte dependerá del gravamen que aquéllas representen para quienes, al amparo de la norma reglamentaria ahora vigente, pretendan seguir obstaculizando las legítimas aspiraciones de

los auténticos interesados en la apertura de establecimientos farmacéuticos.

En este sentido, la interpretación conjunta de sus arts. 9 número 2, párrafo primero y número 3; 14, números 2 y 3; y 15.3, nos hace temer la posibilidad de corruptelas análogas a las que anteriormente se han venido produciendo, puesto que la única consecuencia que se seguirá para el aparentemente interesado, titular actual de otra oficina de farmacia que sin embargo no desee efectivamente poner en funcionamiento la resultante de la nueva autorización, será la pérdida de la garantía constituida, pero seguirá contando con su antiguo establecimiento como si tal cosa, y habrá dispuesto para sus propósitos dilatorios de un plazo que puede superar los seis meses. Tan solo media docena de semejantes "interesados" podrán retrasar la apertura de otras farmacias próximas a sus establecimientos que, obviamente, harían disminuir su clientela y por tanto sus beneficios; al tiempo, devendrá ineficaz la limitación de tres años que para participar en nuevos procedimientos contempla el art. 9.3.

En consecuencia, hubieran sido deseables medidas de mayor alcance disuasorio para los casos de renuncia a la autorización obtenida -o caducidad del procedimiento de instalación de la farmacia-, junto con un lapso de tiempo más amplio hasta que el farmacéutico autorizado pudiera participar en un posterior procedimiento de autorización, y, asimismo, cuantías más elevadas en las garantías a constituir por los farmacéuticos establecidos.

c) No se nos oculta, por otra parte, que la nueva etapa de la ordenación de los servicios farmacéuticos, iniciada a la entrada en vigor del RD-L 11/96, deberá producir el desbloqueo final de los numerosos expedientes que, a tal tiempo y bajo el régimen del reglamento preconstitucional, se encontraban pendientes de resolución

por los correspondientes Colegios Oficiales, así como de aquellos que habían llegado a la fase de establecimiento y apertura, posterior a la resolución autorizatoria de las mismas Corporaciones. De ahí la relevancia de lo previsto en las disposiciones transitorias Primera y Segunda del tan repetido Decreto 199/97, cuya puesta en práctica por la Consejería de Sanidad y Bienestar Social, en cuanto órgano competente, hemos empezado a conocer a través de las notificaciones publicadas en el Boletín Oficial de Castilla y León, y a cuyo régimen resultan también aplicables las reflexiones de los dos párrafos precedentes.

En efecto, la solución final de la situación de hecho que ha de abordar la Consejería de Sanidad y Bienestar Social, con arreglo a la disposición transitoria Segunda del Decreto, presenta una notable peculiaridad heredada de la etapa anterior. Nos referimos al elevado número de solicitantes que en la primera fase de autorización, ya resuelta por los Colegios Oficiales, han obtenido ésta para apertura oficina de farmacia en más de una localidad y casi de modo simultáneo -según esta Institución pudo deducir de la información obtenida de algunos Colegios, como ha quedado dicho más arriba-, y que ahora aparecen en los Anexos de las notificaciones publicadas por la Consejería de Sanidad y Bienestar Social, en calidad de emplazados a constituir la correspondiente garantía. Dicha exigencia debería provocar, en teoría, la renuncia de muchos autorizados que realmente carecen de interés por establecerse; más sólo el tiempo demostrará si la ventaja de impedir que otros licenciados lleguen a establecerse, eliminando así la competencia próxima, no entraña más valor que el importe de la garantía a constituir. Esta Institución considera que la nueva norma podía haber salido al paso de este riesgo, arbitrando requisitos adicionales más efectivos.

d) Finalmente, y aunque es posible que cuando finalicen los procedimientos a que se acaba de aludir, el mapa farmacéutico de Castilla y León quede prácticamente completo, es de tener en cuenta el elevado número de solicitudes presentadas a partir del 19 de junio de 1996, para cuya tramitación y resolución, de acuerdo con la disposición transitoria Cuarta del Decreto 199/97, ha de estarse a lo prevenido en el mismo, sin que hasta la fecha se haya publicado la Orden que establezca la valoración de los criterios de selección de los interesados.

Por cuanto antecede y para concluir, hemos de advertir que aún existen cuestiones pendientes en la nueva ordenación farmacéutica de nuestra Comunidad necesitadas de soluciones adecuadas y eficaces, a las que la Institución del Procurador del Común no puede permanecer ajena.

1.3.3. Procedimiento administrativo derivado de las especialidades de la organización propia.

Algunos ciudadanos de nuestra Comunidad han expuesto a esta Institución las dificultades surgidas en diversas oficinas de la Administración -Central o Autonómica-, cuando han solicitado la expedición de la diligencia de compulsión de documentos, al haberseles sido denegado el cotejo de documentos académicos o profesionales que han de aportar ante órganos de otras Administraciones públicas, o de la propia Administración pero radicados en otras provincias, basándose aquéllas, al parecer, en que el documento se debe presentar para su cotejo en la oficina en que se tramita el correspondiente expediente.

Asimismo, en el caso de documentos académicos y profesionales para concurrir a convocatorias de puestos de trabajo de la Administración Autonómica, es necesario aportar un elevado número de fotocopias sobre cuyo cotejo ponen múltiples pegadas en las oficinas

de los Registros, sin tener en cuenta que en muchas ocasiones dichas copias ya obran en los archivos correspondientes.

Por lo que hace a la primera de las cuestiones planteadas, y tratándose de órganos pertenecientes a la Administración del Estado con sede en la Comunidad de Castilla y León, el Procurador del Común está facultado únicamente para dirigirse a éstos en solicitud de información, de acuerdo con el art. 2.3 de nuestra Ley reguladora. Así se hizo ante la Delegación del Gobierno de Castilla y León, con el fin de conocer si los criterios que este Centro directivo aplica al cotejo de documentos precisaban de la intervención del Defensor del Pueblo. Puesto que en esta ocasión no se ha apreciado la existencia de irregularidad, así se ha hecho saber a los interesados, en los siguientes términos:

"1) A diferencia de lo que ocurría en la ya derogada Ley de Procedimiento Administrativo de 17 de julio de 1958, Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, no contempla expresamente la figura del cotejo de documentos, pese a lo cual, y acudiendo para ello a una interpretación amplia del art. 35, c) de la misma, se compulsan aquellos documentos que se pretenden hacer valer ante las Administraciones públicas, y a tal fin se presentan ante ellas, con independencia de que el órgano sea o no competente para la tramitación y pertenezca a la misma o a distinta Administración pública, ya que según el art. 38.4, b) de la misma Ley, los registros de la Administración del Estado deben recibir cualquier documento de los ciudadanos con independencia de cuál sea el órgano administrativo o la Administración a la que se dirija. No obstante, debe tenerse en cuenta que según diversas disposiciones de la Ley 30/92, quedan excluidos de su ámbito de aplicación los procedimientos tributarios, de seguridad social, desempleo, etc.

2) Este es el criterio de actuación que la Delegación del Gobierno considera correcto, sin que hasta el momento se haya tenido conocimiento de que algún órgano de la Administración del Estado en la Comunidad Autónoma se esté apartando de él, denegando la realización de compulsas alegando que la misma sólo puede hacerse en la oficina en que se tramita el expediente."

En cuanto a la Administración de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, el Procurador del Común ha dirigido a la Consejería de Presidencia y Administración Territorial la siguiente resolución:

"Se han tramitado por esta Institución expedientes de queja (...) que traen su causa en las dificultades que los comparecientes dicen haber encontrado al solicitar ante diversas oficinas de la Administración la diligencia de compulsas de documentos, circunstancia que lleva a uno de ellos a sugerir la posibilidad de no exigir esta diligencia, en todo caso, en los documentos que deben aportarse para participar en los procesos selectivos de personal temporal.

Primero.- Por lo que hace al motivo principal de la queja, no parece que los comparecientes, dirigiéndose en su momento a las Oficinas de Información, Iniciativas y Reclamaciones de la Comunidad de Castilla y León, creadas por Decreto 3/1987, de 15 de enero (o si se trata de órganos de la Administración del Estado, actuando conforme lo prevenido en el Real Decreto 208/1996, de 9 de febrero, por el que se regulan los servicios de información administrativa y atención al ciudadano), hayan dejado constancia de su desacuerdo ante concretas situaciones sobre las que esta Institución pueda pronunciarse ahora. En consecuencia, nuestra investigación ha tenido por objeto la problemática que con carácter general pueda desprenderse de lo manifestado por aquéllos.

En tal sentido, y según nos ha informado esa Consejería de Presidencia y Administración Territorial de la Junta de Castilla y León, por parte de los órganos de la Administración Regional y, más concretamente, del Registro de la Delegación Territorial de Valladolid, se está procediendo a la compulsión, una vez cotejadas, de todas aquellas copias de documentos originales que se presentan en el mismo, tanto cuando corresponden a procedimientos que se tramitan en dicho órgano, como cuando, en aplicación del artículo 38.4 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJPAC, en adelante) las solicitudes, escritos y comunicaciones, junto con la documentación oportuna, van dirigidos a otro órgano de cualquier Administración pública.

A la vista de lo expuesto, y en principio, no debe existir ningún obstáculo para que se extienda la diligencia de compulsión en las copias de documentos que los interesados presenten ante los órganos de la Administración de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, y ello con independencia de la Administración y el órgano que deba conocer del procedimiento al que se incorporen aquéllas.

Lo anterior viene corroborado actualmente por el Decreto 8/1998, de 22 de enero, regulador de las funciones de Registro en la Administración de la Comunidad de Castilla y León; su art. 3.2 dispone que podrá presentarse en las unidades que presten en servicio de registro de la Administración de la Comunidad de Castilla y León cualquier documento que se dirija a la Administración General del Estado, a cualquier otra Administración Autonómica o a alguna de las Entidades que integran la Administración Local, y el art. 15.2 manda compulsar, a solicitud del interesado, las copias de la documentación que haya sido expedida por los órganos de la Administración de Castilla y León y, asimismo, la documentación ajena, tanto pública

como privada, en el momento en que vaya a incorporarse a procedimientos que se inicien o tramiten en cualquier Administración Pública.

No queda, pues, sino recordar que el nuevo concepto de Administración que alumbra la Constitución española hace ineludible la obligación de efectivo cumplimiento de cuanto antecede, por parte de los órganos de la Administración regional a los que el Decreto encomienda las tareas de registro y compulsas de documentos y, asimismo, el derecho de los ciudadanos a ser atendidos y obtener cumplida respuesta sobre las discrepancias que éstos planteen cuando aprecien que una actuación no se ajusta a las anteriores previsiones.

Segundo.- Como medio para agilizar el trámite de compulsas de documentos, cuando éste se refiere a un número importante de fotocopias que deben aportarse en convocatorias de puestos de trabajo temporal, uno de los comparecientes somete a nuestra consideración la posibilidad de exigir dicho trámite sólo a los candidatos que superen el proceso selectivo. Sin embargo, los procedimientos administrativos han de desenvolverse en el marco de las normas dictadas al efecto, bien sean de carácter general o específicas para el caso concreto, y en su seno cobran especial relevancia los medios de prueba que se estiman hábiles para garantizar el acierto de la resolución que en su día se dicte.

En consecuencia y en primer lugar, hay que extraer de las normas vigentes, y más propiamente, de su recta interpretación, todas las posibilidades que éstas contienen sobre los principios que deben presidir una actuación de las Administraciones públicas acorde con el mandato constitucional. En tal sentido, el art. 35, letra f) LRJPAC contempla el derecho de los ciudadanos, en sus relaciones con éstas, a no presentar documentos que ya se encuentren en poder de la Administración actuante, derecho que, tan genéricamente formulado,

puede quedar vacío de contenido en la práctica si no se adoptan las medidas organizativas y procedimentales que lo hagan eficaz.

Solicitado informe sobre las previsiones de la Administración regional al respecto, por esa Consejería se nos ha comunicado que corresponde al Estado dictar las disposiciones necesarias que aclaren y desarrollen el contenido de este precepto legal, tal y como se indica en la disposición final LRJPAC, respuesta que lleva implícita una renuncia a toda actividad normativa en este punto que hemos de considerar injustificada por los motivos que seguidamente se exponen.

1.- En primer término es de resaltar que, antes que una atribución de potestad reglamentaria (con la que cuenta el Gobierno de la Nación desde la propia Constitución española -art. 97-), la previsión de la disposición final LRJPAC no es sino manifestación concreta de la técnica de la remisión normativa por la que el propio legislador encomienda su especificación y desarrollo, con carácter general, a disposiciones de rango inferior a la Ley y, en particular, el alcance material y temporal de uno de los derechos que el art. 35, letra f) de la misma reconoce a los ciudadanos, pero sin que tal previsión se pueda interpretar como una atribución de competencias que venga a desplazar a las que, sobre las materias contenidas en la tan repetida Ley, corresponden a las Comunidades Autónomas.

Hasta el momento, y en relación con el citado precepto, el ejecutivo estatal ha procedido a dar cumplimiento a la previsión anterior con carácter sectorial que no general, como ha ocurrido, entre otros supuestos, en virtud del Real Decreto 2225/1993, de 17 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento del procedimiento para la concesión de subvenciones públicas (cuyo art. 4.2, párrafo tercero, permite al solicitante acogerse a lo establecido en el apartado f) del art. 35 LRJPAC, *«siempre que se haga constar la fecha y el órgano o*

dependencia en que fueron presentados o, en su caso, emitidos, y cuando no hayan transcurrido más de cinco años desde la finalización del procedimiento al que correspondan.»). Sin embargo, resultaría inadmisibles mantener que las restantes Administraciones públicas deban someterse a lo establecido en este precepto en el caso de procedimientos de otorgamiento de subvenciones que sean de su exclusiva competencia.

2.- Sentado que en la disposición final LRJPAC no se encuentra la respuesta, es preciso reconocer que no es tarea fácil determinar el orden constitucional de competencias en la materia que nos ocupa, a partir de conceptos tan estrechamente relacionados como "régimen jurídico de las Administraciones públicas" y "procedimiento administrativo común", contenidos en art. 149.1.18ª CE. Así lo viene resaltando un sector de la doctrina, que ha llegado a calificar de descabellada la pretensión de basar en la oposición de dichos conceptos el reparto competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas, porque no hay manera de saber qué campo semántico abarca el significado "régimen jurídico" ni por qué el "procedimiento administrativo común" no constituye parte del régimen jurídico de las Administraciones públicas.

En una primera aproximación al problema y a la luz de la Exposición de Motivos LRJPAC -apartado 2 párrafo segundo-, *«la delimitación del régimen jurídico de las Administraciones Públicas se engloba en el esquema «bases más desarrollo» que permite a las Comunidades Autónomas dictar sus propias normas siempre que se ajusten a las bases estatales»*, mientras que respecto al procedimiento administrativo común, *«aunque su formulación jurídica sea la manifestación expresa y la traducción práctica para los ciudadanos de la aplicación regular del propio régimen jurídico, la Constitución la(s) contempla como una competencia normativa plena y exclusiva*

del Estado». No obstante y pese a esta declaración introductoria, la propia Ley es exponente del grado de confusión que puede existir entre ambos títulos competenciales, ya que no concreta en ningún momento qué preceptos tienen el carácter de bases del régimen jurídico y cuáles regulan el procedimiento común.

Con todo, y en un plano conceptual, conviene dejar señalado que por lo que hace a la expresión "bases", que con tanta frecuencia aparece en el texto constitucional al repartir competencias para la ordenación de una materia determinada, la jurisprudencia del Tribunal Constitucional ha venido evolucionando, hasta extremar el rigor exigible a la producción normativa que con tal carácter dicte el Estado, que requiere, junto con el propio contenido material, rango formal de Ley que además explicita tal carácter básico, admitiendo sólo excepcionalmente su recepción en normas reglamentarias (STC 69/1988, de 19 de abril, F.J. 6).

Volviendo a las dos menciones del art. 149.1.18ª CE que se analizan, la jurisprudencia constitucional se ha ocupado en más de una ocasión de fijar la distinción entre las materias incluidas en cada uno de dichos ámbitos, aunque sólo en cuanto a sus grandes rasgos y sin lograr evitar solapamientos. En aras a la brevedad y por resultar suficientemente ilustrativa, traemos únicamente a colación la sentencia del Tribunal Constitucional 227/1988, de 29 de noviembre (F.J. 32), al analizar qué debe entenderse por procedimiento administrativo común a los efectos del citado precepto constitucional:

«El adjetivo «común» que la Constitución utiliza lleva a entender que lo que el precepto constitucional ha querido reservar en exclusiva al Estado es la determinación de los principios o normas que, por un lado, definen la estructura general del iter procedimental que ha de seguirse para la realización de la actividad jurídica de la

Administración y, por otro, prescribe la forma de elaboración, los requisitos de validez y eficacia, los modos de revisión y los medios de ejecución de los actos administrativos, incluyendo señaladamente las garantías generales de los particulares en el seno del procedimiento.»

No faltan opiniones autorizadas que niegan la posibilidad de hablar de un procedimiento administrativo "común", y se inclinan por la distinción entre procedimientos con tramitación preestablecida, o formalizados, y procedimientos en que se deja libertad al instructor para fijar aquélla, o no formalizados, de modo que a este respecto, las normas de la LRJPAC no serían sino un depósito de instrumentos o herramientas jurídicas que permiten al instructor utilizar todas, algunas o una sola, según las exigencias de cada caso, al tiempo que sirven de referencia a las regulaciones de los distintos procedimientos formalizados, en los que los intereses en juego exijan una regulación detallada.

Esta distinción sirve asimismo de punto de partida para hablar de procedimiento general, o mejor dicho, procedimientos generales y procedimientos especiales, noción que se encontraba con toda claridad en la Exposición de Motivos de la Ley de Procedimiento Administrativo de 17 de julio de 1958 (e implícitamente asumida también por la Ley actual), al señalar que no se propugnaba la ordenación rígida y formalista de un procedimiento unitario, sino por el contrario, considerando la iniciación, ordenación, instrucción y terminación como tipos de actuaciones que podrán darse o no en cada caso, «según la naturaleza y exigencias propias del procedimiento de que se trate».

3.- A lo anteriormente expuesto hay que añadir que la Comunidad Autónoma de Castilla y León (al igual que otras CC.AA.) tiene competencia exclusiva, sin perjuicio de lo establecido en el art.

149 de la Constitución, en materia de procedimiento administrativo derivado de las especialidades de la organización propia (art. 26.1. 29) de nuestro Estatuto de Autonomía).

En este sentido, el Tribunal Constitucional tiene declarado que la regulación de los procedimientos administrativos es una competencia conexas a las que ostentan respectivamente el Estado o las Comunidades Autónomas, para la regulación del régimen sustantivo de cada actividad o servicio de la Administración. Así lo impone la lógica de la acción administrativa, ya que de lo contrario, es decir, si las competencias sobre el régimen sustantivo de la actividad y sobre el correspondiente procedimiento hubieran de quedar separadas -de modo que al Estado correspondieran en todo caso estas últimas-, se llegaría al absurdo resultado de permitir que el Estado pudiera condicionar el ejercicio de la acción administrativa autonómica, mediante la regulación en detalle de cada procedimiento especial, o paralizar incluso el desempeño de los cometidos propios de las Administraciones autonómicas si no dicta las normas de procedimiento aplicables en cada caso. *«En consecuencia, cuando la competencia legislativa sobre una materia ha sido atribuida a una Comunidad Autónoma, a ésta cumple también la aprobación de las normas de procedimiento administrativo destinadas a ejecutarla, si bien deberán respetarse en todo caso las reglas del procedimiento establecidas en la legislación del Estado dentro del ámbito de sus competencias.»* (STC 227/1988, de 26 de noviembre, F.J. 3).

Y la propia LRJPAC invoca esta jurisprudencia constitucional, cuando también en el apartado 2, párrafo tercero de su Exposición de Motivos, destaca que *«ha de ser posible que las Comunidades Autónomas dicten las normas de procedimiento necesarias para la aplicación de su derecho sustantivo, pues lo reservado al Estado no*

es todo procedimiento sino sólo aquél que deba ser común y haya sido establecido como tal.»

Queda así relativizada la importancia de encontrar una nítida distinción entre la técnica legislativa que ha de seguirse al regular el régimen jurídico de las Administraciones públicas, de un lado, y el procedimiento administrativo de otro, sin que resulte posible basar la absoluta inaplicación de un precepto que con carácter general proclama un derecho de los ciudadanos, en el único argumento de que éste se encuentra en una norma que atañe al régimen jurídico de las Administraciones públicas, al procedimiento administrativo común o, si se prefiere, a ambas materias, y que por eso mismo sólo al Estado corresponde su especificación y desarrollo.

Resta por señalar que existen ejemplos de legislación autonómica que han abordado la regulación del derecho contemplado en el art. 35, letra f) LRJPAC, como es el caso de la Ley 2/1995, de 13 de marzo, de Régimen Jurídico de la Administración del Principado de Asturias, dando concreción al mismo en su art. 6 con el siguiente alcance: *«En el supuesto de que alguno de los documentos exigibles al interesado en un procedimiento ya se encuentre en poder de la Administración del Principado de Asturias, tendrá derecho a no aportarlos, debiendo, en tal caso, indicar expresamente el expediente o procedimiento en que figure y el órgano responsable de su tramitación.»*

A la luz las anteriores consideraciones, esta Institución entiende que la Junta de Castilla y León puede y debe proceder al desarrollo normativo del art. 35, letra f) LRJPAC, sin que a ello obste la potestad reglamentaria atribuida constitucionalmente al Gobierno de la Nación.

En consecuencia, en el ejercicio de las funciones que atribuye al Procurador del Común los arts. 1.1 y 19 de la Ley 2/1994, de 9 de

marzo, he resuelto formular a V.E. recomendación formal, a fin de que se adopten cuantas medidas normativas conduzcan a la plena efectividad del derecho a no presentar documentos que ya se encuentren en poder de la Administración de la Comunidad Autónoma de Castilla y León."

Por el momento estamos a la espera de recibir la respuesta de la Consejería de Presidencia y Administración sobre la aceptación o rechazo de nuestra recomendación, sin que, dado el tiempo transcurrido desde que fue formulada, quepa reprochar silencio o tardanza por su parte.

1.3.4. El incremento retributivo en la Función pública autonómica.

Un órgano de representación de los funcionarios de la Comunidad Autónoma se ha dirigido a esta Institución, por considerar no ajustadas a derecho y lesivas para sus intereses las medidas adoptadas en la Ley 12/1996, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1997, en cuya virtud, las retribuciones íntegras del personal al servicio del sector público no podrán experimentar en el ejercicio de 1997 variación con respecto a las del año 1996. Esta limitación, en opinión de los interesados, ha supuesto la "derogación expresa" del Capítulo VI del Acuerdo suscrito por la Administración del Estado y las organizaciones sindicales más representativas (en adelante AAS), sobre condiciones de trabajo en la Función Pública, aprobado por el Consejo Ministros en su reunión del día 16 de septiembre de 1994, y publicado en el B.O.E. de 20 de septiembre de 1994.

En esta ocasión, al no apreciarse la existencia de irregularidad susceptible de una actuación supervisora del Procurador del Común, y

según dispone el artículo 12.1 de la Ley 2/1994, de 9 de marzo, se comunicó a los interesados nuestro acuerdo de rechazo y archivo del expediente, basado en los siguientes motivos:

"El ámbito de aplicación del AAS se extiende, según el nº 1 de su Capítulo I, al personal de la Administración Civil del Estado y de sus Organismos Autónomos, así como al de la Administración de la Seguridad Social y al de los entes públicos representado en la Mesa General de Negociación.

Que no cabe extender dicho Acuerdo al personal al servicio de otras Administraciones se infiere, además, de los arts. 30 y siguientes de la Ley 9/1987, de 12 de junio, modificado por la Ley 7/1990, de 19 de julio, reguladora de los órganos de representación, determinación de las condiciones de trabajo y participación de los funcionarios públicos, pese al deseo de las partes intervinientes en la negociación, manifestado en el número 3 del Capítulo I del mismo: que éste inspire los Acuerdos que puedan concertarse en los ámbitos de negociación de las Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales.

Queda por tanto al margen de la intervención del Procurador del Común la supervisión del cumplimiento de lo estipulado en el AAS, al no tratarse de la actuación de la Administración de la Comunidad Autónoma, en cuyo seno no se han suscrito Acuerdos semejantes para el personal su servicio.

Lo dicho constituye razón suficiente para rechazar la procedencia de su queja. No obstante es preciso recordar, además, que en lo concerniente a la determinación de las retribuciones del conjunto de los empleados públicos hay que partir, ante todo, de la competencia exclusiva que la Constitución española atribuye al Estado para establecer, tanto las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica (art. 149.1.13ª) -tan estrechamente vinculada a

la Hacienda general incluida en el apartado siguiente de la misma norma constitucional-, como las bases del régimen estatutario de los funcionarios públicos (art. 149.1.18ª), y que a su vez hallaría su fundamento en los principios constitucionales de igualdad y solidaridad.

A partir de esta triple cobertura que se contiene en nuestra Norma suprema, el Tribunal Constitucional ha elaborado un cuerpo de doctrina que se inicia, fundamentalmente, en la Sentencia nº 63/1986, de 21 de mayo, confirmada por sentencias posteriores (96/1990, de 24 de mayo, 237/1992, de 15 de diciembre, 385/1993, de 23 de diciembre y 171/1996, de 30 de octubre), proclamando, en síntesis, que la competencia estatal para regular las bases del régimen estatutario de los funcionarios se extiende a las previsiones relativas a sus retribuciones, comunes a todas las Administraciones públicas, y que encuentra también su apoyo en la competencia exclusiva de dirección de la actividad económica general como medio para la contención del gasto público y de la inflación a través de la reducción del déficit público. A tal efecto no conviene olvidar que el techo salarial de los servidores públicos se corresponde con la vocación planificadora de los Presupuestos Generales, programa económico anual de la Hacienda pública que, con finalidad de contención del gasto público, puede limitar la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas; razones, todas ellas, que vienen a legitimar la fijación de límites de aplicación general a la masa retributiva de los empleados de todo el sector público.

Asimismo, el Tribunal Constitucional invoca su doctrina anterior (Autos 815/1985, 858/1985, 731/1986) declarando que la justificación de un régimen salarial y negocial diferente entre los trabajadores al servicio de las Administraciones Públicas y los de empresas privadas, radica en sus evidentes rasgos diferenciadores, que

permiten modular el derecho a la negociación colectiva típico de la empresa privada y someter a los trabajadores a una superior presión de los intereses públicos y de los servicios generales a que sirve la política económica, por lo que *«la existencia real de dicho régimen diferenciado, como consecuencia de la Ley de Presupuestos no vulnera el principio de igualdad»*.(S. 96/1990, F.J. 3).

2. Seguimiento de las normas de la Comunidad Autónoma con rango de Ley.

2.1. Proyectos y proposiciones de Ley analizados:

A) Procedentes de 1996:

- PL 7 de protección de animales de compañía, aprobado como Ley 5/1997, de 24 de abril.

- PL 8 por el que se establece el Programa de Actuación Minera 1996-1999 «Programa de Actuación en las Comarcas Mineras 1996-99», aprobado como Ley 3/1997, de 14 de abril.

- PL 9 de la «Tasa de inspección y control sanitario de carnes frescas y carnes de aves de corral», aprobado como Ley 2/1997, de 24 de marzo.

- PL 11 de Colegios Profesionales de Castilla y León, aprobado como Ley 8/1997, de 8 de julio.

- PL 14 de Ferias Comerciales Oficiales de Castilla y León, aprobado como Ley 6/1997, de 22 de mayo.

- PL 15 de declaración de la Reserva Natural del Valle de Iruelas (Ávila), aprobado como Ley 7/1997, de 17 de junio.

- PL 16 de Régimen Local de Castilla y León (en tramitación).

- PpL 6 de modificación del art. 8 de la Ley 1/1995, de Cámaras Agrarias de Castilla y León (en tramitación).

- PpL 7 de Extensión de Redes Eléctricas (retirada).

B) Abiertos durante 1997:

- PL 19 de Turismo de Castilla y León, aprobado como Ley 10/1997, de 19 de diciembre.

- PL 20 de Accesibilidad y supresión de barreras arquitectónicas, urbanísticas, en el transporte y en la comunicación sensorial (en tramitación).

- PL 21 de Coordinación Universitaria de Castilla y León (en tramitación).

- PL 22 de Medidas Transitorias en materia de Urbanismo, aprobado como Ley 9/1997, de 13 de octubre.

- PL 23 Reguladora del Juego y de las Apuestas de Castilla y León (en tramitación).

- PL 26 por el que se modifica la Ley 8/1994, de 24 de junio, de evaluación de impacto ambiental y auditorías ambientales (en tramitación).

- PpL 8 de Modificación de la Ley 8/1994, de Evaluación e Impacto Ambiental y Auditorías Ambientales de Castilla y León (rechazada).

- Ppl 9 de Medidas Urgentes en Materia de Régimen del Suelo y Ordenación urbana (rechazada).

- PpL 10 de Modificación de la Ley 14/1990, de 28 de noviembre, de Concentración Parcelaria de Castilla y León (en tramitación).

2.2. Actuaciones relacionadas con las anteriores disposiciones y proyectos.

2.2.1. La Ley 2/1997, de 24 de marzo, de la «Tasa de inspección y control sanitario de carnes frescas y carnes de aves de corral» (en adelante, Tasa).

El PL 9 del que trae causa la Ley que nos ocupa, apareció publicado en el B.O.C.C. y L. nº 63 de 5 de junio, y la fecha de entrada en vigor de la Directiva 96/43/CE, de 26 de junio, se produjo el 1 de julio de 1996, día de su publicación en el Diario Oficial de las Comunidades Europeas, de modo que, en principio, el proyecto no podía contemplar las modificaciones de la norma comunitaria. Sólo por vía de enmiendas, cuyo plazo, inicialmente fijado para el 28 junio de 1996, fue ampliado al 18 de septiembre, podía haberse recogido lo previsto en esta norma comunitaria.

Tras su aprobación, la Ley 2/97 apareció publicada en el B.O.C.y L. nº 61 de 1 de abril de 1997, y su entrada en vigor, de

acuerdo con la disposición final Segunda de la misma tuvo lugar el 1 de mayo de 1997.

Poco tiempo después comparecieron ante esta Institución empresas del sector de industrias cárnicas, exponiendo el perjuicio que para éstas ha venido a representar dicha medida legislativa -que a tenor de su Exposición de Motivos se dictaba para adaptar la Tasa a la Directiva 93/118 CE, de 28 de diciembre-, sin tener en cuenta que en la Directiva posterior, 96/43/CE, de 26 de junio, desaparece el componente de la Tasa relativo a los gastos administrativos que la Ley 2/97 mantiene como tipo específico dentro del tipo de gravamen.

Las empresas del sector manifestaban que debido a la regulación vigente en la Comunidad de Castilla y León, las industrias cárnicas radicadas en su territorio se encuentran en situación desfavorable en cuanto a su competitividad y desarrollo, al venir obligadas a satisfacer una tasa por las actuaciones indirectas que ya ha sido derogada dentro de la propia Unión Europea, teniendo en cuenta, además, que en otras Comunidades Autónomas no se viene aplicando dicho componente.

En la investigación que sobre las cuestiones planteadas por los comparecientes se ha seguido, pudimos comprobar que la Directiva 93/18, CE, de 28 de diciembre, tiene su precedente en una serie de Directivas sobre la misma materia -85/73 CEE, de 29 de enero; 88/409, CEE, de 15 de junio; 89/662 CEE, de 11 de diciembre; 90/675, CEE, de 10 de diciembre, entre otras-, dictadas con la finalidad última de garantizar una protección sanitaria uniforme del consumidor en cuanto a la calidad del producto, mantener la libre circulación de los productos dentro de la Comunidad Europea, con garantías de calidad similares, y, asimismo, evitar distorsiones en la competencia de los distintos

productos sometidos a las reglas de organización común de los mercados.

Para la efectividad de estos objetivos, el Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas, en su reunión del 21 de febrero de 1990, adoptó el "Acuerdo sobre las bases para la homologación de las tasas por inspección y control sanitario oficial de carnes frescas destinadas al mercado nacional".

Es de destacar que en cuanto tributos propios de las Comunidades Autónomas, sólo a éstas corresponde dictar las normas de establecimiento de la Tasa que nos ocupa -que a partir de 1 de enero de 1991 debía sustituir a los distintos gravámenes establecidos por igual concepto-, por lo que la finalidad del citado Acuerdo no era otra que recoger el compromiso común de utilizar criterios homogéneos aplicables a todo el territorio nacional, sin perjuicio de la flexibilidad en la fijación de los tipos de gravamen establecidos en las normas comunitarias, al admitirse excepciones al alza y a la baja en función de los costes reales de las actuaciones realizadas.

En Castilla y León, el precedente de la Ley 2/97 se encuentra en el Decreto 278/1990, de 20 de diciembre, que aquélla ha venido a derogar, y que se atenía al importe de las cuotas que con carácter de mínimas -tanto si para su determinación había de estarse al número de animales sacrificados, como si se obtenían del número de Tm. sometidas a las restantes operaciones- se establecieron en la Base Quinta del Acuerdo citado, aunque la norma autonómica no contempló la aplicación de una serie de coeficientes multiplicadores (entre 1,00 y 2,00, según el volumen de operaciones realizadas en los respectivos establecimientos), que en virtud del mismo Acuerdo incrementaba el resultado final de la cuota tributaria de la Tasa.

Por lo demás, aunque el Acuerdo establecía una pequeña cuota adicional por gastos administrativos -que oscilaba entre 25 pts./unidad y 0,15 pts./unidad, según la especie sacrificada-, el Decreto 278/90 no acogió este concepto, sino únicamente el relativo a actuaciones sanitarias en su cuantía mínima.

En esta ocasión resultaba obligado extender nuestro análisis a las distintas normas dictadas por las Comunidades Autónomas, tarea en la que hemos podido constatar la evolución del régimen adoptado a partir de tan repetido Acuerdo, de la Directiva 93/118 y, en su caso, de la Directiva 96/43. (Aunque, al parecer, el Consejo de Política Fiscal y Financiera ha adoptado nuevos Acuerdos de bases para la homologación de la tasa, con fecha 15 de marzo de 1995 y 15 de septiembre de 1997, hasta el momento no hemos tenido acceso a su contenido. En consecuencia, en adelante nos referiremos siempre al Acuerdo de 1990).

¡Error!No se encuentra el origen de la referencia.La Comunidad Autónoma de Andalucía ha procedido a la creación de la "Tasa por inspecciones y controles sanitarios oficiales de carnes frescas y carnes de aves de corral" en la Ley 9/1996, de 26 de diciembre, de aprobación de medidas fiscales en materia de Hacienda Pública, contratación administrativa, patrimonio, función pública y asistencia jurídica a entidades de derecho público (arts. 12 a 21). Aunque se invoca la Directiva 93/118, en las actuaciones por inspección y control sanitario en la fase de sacrificio de animales, la cuota tributaria no incluye el componente adicional por actuaciones administrativas, sino únicamente el relativo a actuaciones sanitarias, cuyas cuantías son coincidentes con las fijadas para estas mismas actuaciones en la Ley de Castilla y León.

¡Error!No se encuentra el origen de la referencia.En Aragón, la Ley 4/1997, de 19 de junio, que ya alude a la Directiva 96/43 en su Exposición de Motivos, establece cuantías idénticas a las de nuestra Ley, exigiendo, en consecuencia, ambos componentes.

¡Error!No se encuentra el origen de la referencia.La Ley del Principado de Asturias 3/1996, de 21 de noviembre, vino a modificar la Ley 5/1988, de 22 de julio (anteriormente también modificada por la Ley 2/1990, de 19 de diciembre, en la que se crea la "Tasa relativa a la inspección y control sanitario de carnes frescas"), añadiendo en su título IV el capítulo II, en el que se fija la cuota por las actuaciones derivadas del sacrificio de animales en cuantía global -sin referencia a los gastos administrativos- prácticamente coincidente con el total aplicado en la Ley que tomamos como referencia. La Ley de Presupuestos del Principado de Asturias para 1997 contempla la revisión de esta Tasa en función de la evolución del IPC, sin perjuicio de la que resulte por aplicación de las normas de derecho comunitario.

¡Error!No se encuentra el origen de la referencia.El Parlamento de las Islas Baleares ha aprobado la Ley 1/1997, de 20 de mayo, que ha venido a sustituir, en cuanto a esta Tasa, lo establecido en la Ley 10/1993, de 1 de diciembre, con un incremento moderado respecto a las distintas cuantías de ésta. La coincidencia de las cuotas que actualmente exige dicha Comunidad -en las que aparecen detallados los gastos sanitarios y los administrativos, sin hacer mención alguna a la actual Directiva 96/43- con las establecidas en la Ley 2/97 de Castilla y León es prácticamente absoluta.

¡Error!No se encuentra el origen de la referencia.El Decreto Legislativo 1/1994, de 29 de julio, por el que se aprueba el Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de tasas y precios públicos de la Comunidad Autónoma de Canarias, regula esta

Tasa -establecida por primera vez en la Ley 2/1994, de 3 de febrero- en sus arts. 136 a 142. Las distintas cuantías se atienen a las mínimas resultantes del Acuerdo de 1990 tanto en las actuaciones sanitarias como en los coeficientes multiplicadores, sin aplicar las previsiones de éste en cuanto a los gastos administrativos. Cabe concluir que no se ha producido adaptación a la Directiva 93/118, ni a la posterior 96/43.

¡Error!No se encuentra el origen de la referencia.En Cantabria, la tasa de inspección y control sanitario de carnes frescas para el consumo se estableció por Ley 7/1991, de 26 de abril, posteriormente afectada por la Ley 9/1992, de 18 de diciembre, de Tasas y Precios Públicos. El sistema de determinación de las distintas cuantías de esta Tasa es prácticamente idéntico al de la Comunidad Autónoma de Canarias y, además, aplica las previsiones del Acuerdo sobre gastos administrativos.

¡Error!No se encuentra el origen de la referencia.Castilla-La Mancha cuenta por el momento y salvo actualización que desconozcamos, con la Ley 6/1990, de 26 de diciembre, de tasas de los servicios sanitarios veterinarios, desarrollada por Decreto 114/1992, de 23 de junio, normas en las que se regula la Tasa que nos ocupa tomando al pie de la letra las fijadas en el Acuerdo para gastos sanitarios, pero sin establecer coeficientes multiplicadores ni adición alguna por gastos administrativos. En consecuencia, su régimen es prácticamente coincidente con el existente en la Comunidad de Castilla y León durante la vigencia del Decreto 278/1990.

¡Error!No se encuentra el origen de la referencia.De Cataluña no nos consta otra regulación que la contenida en su Ley 33/1991, de 24 de diciembre, de tasas y precios públicos, arts. 68 a 72. En esta Comunidad las cuotas de la Tasa siguen el mismo régimen que el establecido en el Acuerdo y, por ende, en el Decreto de nuestra

Comunidad Autónoma. Es de resaltar que en las sucesivas Leyes de Presupuestos de esta Comunidad Autónoma, la Tasa objeto de estudio ha quedado expresamente exceptuada de actualización.

¡Error!No se encuentra el origen de la referencia.Extremadura aprobó por Decreto Legislativo 1/1992, de 9 de septiembre, el Texto Refundido de las normas reguladoras de sus tasas y precios públicos, estableciendo en concepto de servicio de control alimentario cuotas de sacrificio de animales, despiece de canales y almacenamiento, en las mismas cuantías del Acuerdo, excepto coeficientes multiplicadores y gastos administrativos.

¡Error!No se encuentra el origen de la referencia.En Galicia, el Decreto Legislativo 1/1992, de 11 de abril, incorporaba a su art. 23 -apartado 08- las tasas exigibles por inspecciones sanitarias veterinarias realizadas sobre las especies contempladas en el Acuerdo y en su misma cuantía mínima, excepto coeficientes multiplicadores y gastos administrativos. Más recientemente, la Ley 11/1996, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma para 1997, modifica dicho precepto estableciendo cuotas coincidentes con las de la Ley 2/97 de Castilla y León.

¡Error!No se encuentra el origen de la referencia.La Comunidad de Madrid cuenta con la Ley 1/1992, de 12 de marzo, de tasas y precios públicos, en la que se crea la Tasa por inspección y control de carnes frescas, modificada por Ley 21/1995, de 22 de diciembre (con la expresa finalidad de adaptación a la Directiva 93/118), cuyas cuantías son coincidentes con nuestra Ley de referencia.

En Murcia ha de estarse al Decreto Legislativo 36/1995, de 19 de mayo, por el que se aprueba el Texto Refundido de tasas, precios públicos y contribuciones especiales. Los arts. 144 a 148 contemplan la Tasa objeto de estudio ateniéndose al esquema del Acuerdo excluidos

los gastos administrativos, es decir, cuotas por gastos sanitarios más coeficientes multiplicadores, si bien las cantidades por dichos gastos se apartan considerablemente de las mínimas fijadas en el Acuerdo y, por tanto, de las establecidas por las demás Comunidades Autónomas.

¡Error!No se encuentra el origen de la referencia.Navarra cuenta con la Ley Foral 8/1996, de 28 de mayo, de modificación parcial de la Ley Foral de Tasas de 24 de julio de 1987. Acoge la Directiva 93/118 en los mismos términos que lo hace nuestra Ley autonómica vigente sobre la Tasa.

¡Error!No se encuentra el origen de la referencia.En el País Vasco se ha aprobado la Ley 3/296, de 10 de mayo, de Tasas por los servicios de inspección y control sanitario de carnes frescas y carnes de aves de corral, que también coincide sustancialmente con la Ley 2/97 de Castilla y León.

¡Error!No se encuentra el origen de la referencia.No ocurre lo mismo en La Rioja, cuya Ley de tasas y precios públicos 3/1992, de 9 de octubre (salvo modificación normativa que ignoremos), recoge el contenido del Acuerdo con peculiaridades -dispone una tarifa ordinaria y otra extraordinaria-, tanto en la cuantía de gastos sanitarios como en los coeficientes multiplicadores y gastos administrativos.

¡Error!No se encuentra el origen de la referencia.Por último, la Comunidad Valenciana, que había establecido la Tasa por los servicios de inspección y control sanitario de carnes frescas en su Ley 3/1992, de 28 de mayo, fijando las cuantías mínimas del Acuerdo para gastos sanitarios, sin coeficientes multiplicadores ni gastos administrativos, ha dictado el Decreto Legislativo de 14 de noviembre de 1995, por el que se aprueba el Texto Refundido de tasas y exacciones parafiscales, en el que las nuevas cuantías de la Tasa

superan, aunque no en exceso, las establecidas por la Ley 2/97 de Castilla y León.

Puesto que el precedente análisis normativo ponía de manifiesto cierta disparidad en los criterios seguidos por las distintas Comunidades Autónomas a la hora de acomodar el régimen de la Tasa que nos ocupa a las Directivas comunitarias y a las Bases del Acuerdo, esta Institución interesó informe a la Dirección General de Tributos y Política Financiera de la Consejería de Economía y Hacienda, que lo emitió en los siguientes términos:

"La Ley 2/1997, de 14 de marzo, ha establecido en esta Comunidad la nueva Tasa por inspección y control sanitario de carnes frescas y carnes de aves de corral, en sustitución a la implantada por Decreto de la Junta de Castilla y León 278/1990.

La citada Ley ha dado cumplimiento a lo dispuesto por la Directiva del Consejo de la Comunidad Europea 93/118/CE. Esta Directiva modificó la 85/73/CE, que estableció las líneas básicas de las tasas que todos los Estados miembros debían de percibir por las inspecciones y controles sanitarios de carnes frescas.

Ante la falta de uniformidad y exigencia efectiva de la tasa impuesta por la Directiva 85/73 CE entre las distintas Comunidades Autónomas, y la necesidad de dar cumplimiento a la nueva Directiva 93/118, el Consejo de Política Fiscal y Financiera aprobó con fecha 15 de marzo de 1995 un «Acuerdo de Bases» para la homologación de la Tasa, con el compromiso de que todas las Comunidades Autónomas la implantaran con un criterio homogéneo, que permitiera dar cumplimiento a la Directiva 93/118 sin generar agravios entre contribuyentes de distintas Comunidades.

A partir de dicho Acuerdo de Bases y para facilitar la elaboración de la normativa que habían de aprobar las Comunidades Autónomas, el Ministerio de Economía y Hacienda proporcionó un modelo de Proyecto de Ley.

La Ley aprobada en esta Comunidad se ajusta en sus aspectos esenciales al modelo facilitado, conteniendo algunas variaciones poco significativas que tienen a facilitar su aplicación. Las tarifas incluidas en la Ley son las consensuadas por todas las Comunidades Autónomas y responden al nivel mínimo contemplado en la Directiva 93/118/CE.

La nueva Tasa supone respecto de la aprobada por Decreto 278/1990, una disminución de gravamen. Por una parte, las tarifas son inferiores -en torno a un 15%- a las que sustituyen, y, por otra parte, se incluye la posibilidad de que los mataderos que colaboren con la inspección veterinaria se compensen de los costes en que puedan incurrir aplicando deducciones por suplidos a las cuotas generadas.

El tipo de cambio utilizado para la conversión en moneda nacional de los importes en ecus es de 148,259 pesetas por ecu, promedio obtenido a partir de los tipos de conversión publicados en el Diario Oficial de las Comunidades Europeas, de fechas 1 de septiembre de 1992 (131, 639), 1993 (154, 032) y 1994 (159, 103), según se consensuó en fecha 15 de marzo de 1995 por el Consejo de Política Fiscal y Financiera en aplicación de lo dispuesto en las directivas comunitarias.

En desarrollo de la Ley 2/1997 la Consejería de Economía y Hacienda publicó la Orden de 9 de abril de 1997, por la que se han regulado las obligaciones formales y el ingreso de la Tasa. Con la misma fecha, la Consejería de Sanidad y Bienestar Social ha regulado el régimen de reconocimiento a los mataderos para la aplicación de

suplidos. Por tanto, en el momento actual no existe ningún impedimento de orden práctico para la aplicación de la tasa.

Dado que según el art. 14.1 de la Ley 7/1989, de Tasas y Precios Públicos de la Comunidad Autónoma, corresponde a la Consejería de Sanidad y Bienestar Social la gestión, liquidación e inspección de la tasa y a la Consejería de Economía y Hacienda las funciones directivas y de control, con fecha 22 de mayo pasado la Dirección General de Tributos y Política Financiera remitió a la Dirección General de Salud Pública y Asistencia, a petición de ésta, los criterios de actuación en la gestión de la Tasa. Dichos criterios exponen la normativa tributaria aplicable e indican la actuación a desarrollar en los distintos supuestos que pudieran presentarse.

Además durante el pasado mes de mayo la Dirección General de Tributos y Política Financiera recibió a los representantes de las empresas de industrias cárnicas y de los mataderos de aves, que manifestaron su preocupación por que la tasa no llegase a aplicarse efectivamente en todas las Comunidades, y especialmente en Cataluña, lo que implicaría un agravio y perjudicaría la competitividad. También expresaron su discrepancia con la interpretación que el Grupo de Trabajo del Consejo de Política Fiscal y Financiera ha hecho de la Directiva 96/43, que conlleva un notable incremento del gravamen.

En el mes de julio, el Director General de Tributos y Política Financiera recibió a la Asociación Nacional de Mataderos de Aves, Conejos y Salas de despiece, y los representantes de esta Asociación expusieron los problemas derivados de la aplicación de la Tasa, entendiendo que se produce un agravio comparativo respecto a otras Comunidades Autónomas.

La Dirección General de Tributos y Política Financiera manifestó a los asistentes que como centro directivo le correspondía

cooperar en el cumplimiento de una norma tributaria aprobada por Ley de las Cortes de Castilla y León, sin perjuicio de que asumiendo la problemática expuesta, la transmitiría a las reuniones con otras Comunidad Autónomas, y especialmente en el Consejo de Política Fiscal y Financiera, exigiendo una exacción efectiva de la tasa que evite agravios comparativos, y una cuidadosa interpretación de la Directiva 96/43.

Actualmente es necesario acometer una nueva adecuación de la normativa que regula esta tasa a las disposiciones de la Directiva 96/43/CEE del Consejo, que ha modificado las anteriores Directivas en el sentido de extender el gravamen a las actuaciones de control sanitario sobre otros animales y sobre residuos de ciertas sustancias en los animales y sus productos derivados, dedicados al consumo.

Para facilitar la homogeneidad de las disposiciones que a tal efecto se han de dictar, las Comunidades Autónomas, en la sesión del Consejo de Política Fiscal y Financiera de 15 de septiembre de 1997, han llegado al compromiso de aplicar en 1998 la nueva normativa y han establecido además unos criterios básicos comunes para dar cumplimiento a la mencionada directiva, con el fin de no generar agravios comparativos entre contribuyentes de distintas Comunidades, proporcionando un modelo que facilite tal adaptación normativa homogénea.

En el modelo de adaptación facilitado según el Acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera se suprimen las cuotas por gastos administrativos a que alude la queja presentada ante el Procurador del Común. Pero a este respecto hay que considerar que también desaparecen las deducciones por suplidos de costes administrativos que según la Ley 2/1997 pueden practicarse los mataderos, lo que neutraliza tales cuotas, y, especialmente, que las

cuotas aplicables según la Directiva 96/43 a los mismos conceptos contemplados en la Ley 2/1997 son superiores a los establecidos por esta Ley incluyendo las cuotas por gastos administrativos. De todo ello se deduce que la adaptación a la nueva Directiva implicará un aumento del gravamen, no la disminución que parecen alegar los presentadores de la queja.

Atendiendo dichos compromisos, la Consejería de Economía y Hacienda está tramitando un Anteproyecto de Ley de las «Tasas por inspecciones y controles sanitarios de animales y sus productos», que sustituiría a la vigente Ley 2/1997, y está, en estos momentos, pendiente de informe por parte de la Consejería de Sanidad y Bienestar Social, al ser quien tiene atribuidas las funciones determinantes de las actuaciones gravadas por estas tasas".

A la vista de lo informado, y una vez ha tenido entrada en el Registro de las Cortes de Castilla y León el correspondiente Proyecto de Ley, esta Institución se ha dirigido a los comparecientes poniendo en su conocimiento el resultado de nuestra actuación, a la espera de que en esta ocasión se haga efectivo en breve el compromiso de adecuación y uniformidad de la Tasa adoptado por las Comunidades Autónomas.

2.2.2. El régimen jurídico de las Entidades Locales Menores de Castilla y León.

En el año 1997 tuvieron entrada en esta Institución numerosos acuerdos adoptados por Ayuntamientos y Juntas Vecinales de la Provincia de León, en los que dejaban constancia de su inquietud por la regulación que sobre las Entidades Locales Menores se abordaba en el proyecto de Ley de Régimen Local de Castilla y León, enviado por la Junta de Castilla y León a las Cámara Legislativa autonómica, a la vez

que manifestaban su apoyo a la pervivencia de estas entidades y del régimen de Concejo Abierto. Asimismo ha comparecido la Asociación Provincial de Entidades Menores de (...), planteando la posible inconstitucionalidad del proyecto de Ley en cuanto a dicha regulación.

Como es sabido, la fórmula de democracia directa que representa el régimen de Concejo Abierto se halla expresamente prevista por la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de la Bases del Régimen Local, como excepción a la uniformidad con que la misma diseña la organización municipal en su art. 19, en atención a las peculiaridades de ciertos municipios, resultando también admisible para las entidades locales de ámbito inferior al municipal, que, de hecho, vienen aplicando este sistema participativo frecuentemente.

Con el fin de conocer su incidencia real en nuestra Comunidad Autónoma, nos dirigimos a la Dirección General de Administración Territorial de la Consejería de Presidencia y Administración Territorial, y a la Dirección General de Régimen Jurídico y Económico Territorial del Ministerio de Administraciones Públicas -Registro de Entidades Locales-, solicitando relación de los Municipios que funcionan en régimen de Concejo Abierto, bien por contar con menos de 100 habitantes, bien por haberlo alcanzado en aplicación de las previsiones del art. 29.2 de la Ley 7/1985, y, asimismo, relación de entidades locales de ámbito territorial inferior al municipal que tengan reconocido igual régimen.

De acuerdo con la relación remitida por la Junta de Castilla y León, el número de Municipios que, por contar con población inferior a 100 habitantes, tienen establecido imperativamente el singular régimen de Concejo Abierto, por provincias, resulta ser el siguiente: Ávila 26; Burgos 89; Palencia 28; Salamanca 30; Segovia 41; Soria 76; Valladolid 31; Zamora 4.

Los municipios de más de 100 habitantes que funcionan en régimen de Concejo Abierto, según datos del Registro de Entidades Locales de la Administración del Estado, son: Reinoso de Cerrato en Palencia; Abusejo, Beleña y Cabrillas en Salamanca; Matabuena en Segovia; Villaseñor en Valladolid; Manzanal del Barco y San Vitero en Zamora.

Según el mismo Registro, el número de entidades de ámbito inferior al municipio que cuentan con régimen de Concejo Abierto resultó ser el siguiente: Burgos 117; León 211; Palencia 36; Soria 3.

En cuanto al total de esta clase de entidades, se verá más adelante que nuestra Comunidad Autónoma ocupa el primer lugar en el conjunto del Estado.

Averiguar el fundamento de la inquietud planteada por los comparecientes, a propósito de la futura regulación de las Entidades Locales Menores de Castilla y León, requería discernir -a la luz de la jurisprudencia dictada por el supremo intérprete de nuestra Constitución, e incluso de la opinión de la doctrina científica- el modo en que el legislador estatal, en cuanto sujeto facultado para establecer las normas básicas en materia de Régimen Local, ha desarrollado el principio constitucional de autonomía local y, asimismo su aplicación al régimen jurídico de estos entes.

En consecuencia, teniendo siempre presente el amplio margen permitido a los legisladores autonómicos por la Ley básica en esta materia, es como ha de hacerse el estudio de la norma proyectada que, en su conjunto no merece reproche alguno sobre su adecuación al llamado bloque de constitucionalidad.

Resta señalar que nos ha movido al presente estudio el ánimo de contribuir a un mejor entendimiento del conjunto normativo llamado a regular las Entidades Locales Menores de Castilla y León.

I

1.- En el análisis de la regulación que bajo la rúbrica ENTIDADES LOCALES MENORES (genéricamente denominadas entidades de ámbito territorial inferior al municipal en la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL en adelante) se aborda en el Título VII del Proyecto de Ley de Régimen Local de Castilla y León, publicado en el Boletín Oficial de las Cortes de Castilla y León nº 111 de 23 de diciembre de 1996, es obligado tomar como punto de referencia el reparto competencial que sobre el Régimen Local efectúa la Constitución española.

El art. 148.1, 2ª CE dispone que las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias en materia de *«alteraciones de los términos municipales comprendidos en su territorio y, en general, las funciones que correspondan a la Administración del Estado sobre las Corporaciones locales y cuya transferencia autorice la legislación sobre Régimen Local.»*

Al Estado reserva el art. 149.1.18ª CE la competencia exclusiva sobre las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas que, en todo caso, garantizarán a los administrados un tratamiento común ante ellas. El Tribunal Constitucional afirmó tempranamente que la existencia de una legislación estatal sobre Régimen Local está fuera de toda discusión, de acuerdo con el mandato implícito que puede deducirse de los arts. 148.1, 2ª y 149.1 18ª de la Constitución (Sentencia 4/1981, de 2 de febrero, F.J. 1).

Según el mismo Tribunal (F.J. 4 de la Sentencia 25/1983, de 7 de abril), *«Por «principios», «bases» y «directrices» hay que entender los criterios generales de regulación de un sector del ordenamiento jurídico o de una materia jurídica que deben ser comunes a todo el Estado. Por ello, la mencionada idea posee un sentido positivo y otro negativo: el sentido positivo manifiesta los objetivos, fines y orientaciones generales para todo el Estado, exigidos por la unidad del mismo y por la igualdad sustancial de todos sus miembros; en sentido negativo, por la misma razón, constituye el límite dentro del cual tienen que moverse los órganos de las Comunidades Autónomas en el ejercicio de sus competencias cuando, aun definiéndose éstas como exclusivas, la Constitución y el Estatuto las dejan así limitadas.»*

Por su parte, el art. 27.1.6) de la Ley Orgánica 4/1983, de 25 de febrero, del Estatuto de Autonomía de Castilla y León (EACyL), atribuye a nuestra Comunidad Autónoma competencias sobre Régimen Local en los siguientes términos:

«En el marco de la legislación básica del Estado y, en su caso, en los términos que la misma establezca, es competencia de la Comunidad de Castilla y León el desarrollo y ejecución de la legislación del Estado en las siguientes materias:

(...)

6) Alteraciones de términos municipales y las que correspondan a la Administración del Estado sobre Corporaciones Locales cuya transferencia autorice la legislación sobre régimen local.»

2.- Hemos de destacar las reducidas competencias que en esta materia destina el precepto constitucional a las Comunidades

Autónomas llamadas de "vía lenta" o de "autonomía diferida" (competencias a las que se ajusta casi literalmente el EACyL). Salvo la atribución directa de la alteración de términos municipales, las demás quedaron condicionadas a lo que al efecto autorizase la legislación de Régimen Local, sin que exista ninguna mención a las entidades inframunicipales ni en la Constitución ni en nuestro Estatuto (aluden a estos entes el Estatuto de Autonomía de Galicia (arts. 27.2 y 40.3); el del Principado de Asturias (arts. 6.2 y 11, a); el de la Comunidad Autónoma de la Rioja (arts. 27.2 y 40.3); el de la Región de Murcia (art. 11, a); la Ley de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra (art. 46)).

Sin embargo, los Reales Decretos de transferencias sobre Administración Local dictados en la etapa preautonómica, dieron como resultado una situación real de ejercicio de estas competencias antes de que se cumplieran las previsiones legales del art. 148.1.18ª CE. Así sucedió en virtud del Real Decreto 3532/1981, de 29 de diciembre, sobre transferencias de competencias y funciones de la Administración del Estado al Consejo General de Castilla y León, que se fundamentaba en *«la conveniencia de homogeneizar los procesos de transferencias a los Entes Preautonómicos en materia de Administración Local»*, y en cuya virtud se confirieron las relativas a la constitución y disolución de Entidades locales menores y a la disolución de las Juntas Vecinales en el caso de gestión gravemente dañosa para los intereses generales del Ente Preautonómico, entre otras.

Tras la entrada en vigor de la LRBRL, su disposición adicional Primera, número 2 viene a dar efectividad a la previsión constitucional a la vez que amplía las transferencias en su día realizadas, al establecer que las funciones administrativas que dicha Ley atribuye a las Comunidades Autónomas se entienden transferidas a las mencionadas en el número 1 de la misma D.A. Primera (Principado de Asturias,

Cantabria, La Rioja, Murcia, Aragón, Castilla-La Mancha, Castilla y León, Islas Baleares, Extremadura y Madrid). Se entienden igualmente transferidas las que a favor de las mismas mencionan los Reglamentos generales sobre Régimen Local que se han dictado conforme a lo establecido en la disposición final primera LRBRL.

Obsérvese, sin embargo, que la Ley básica se refiere en este número 2 de la D.A. Primera únicamente a funciones administrativas, dedicando el número 1 de la misma a las competencias legislativas o de desarrollo de la legislación del Estado sobre Régimen Local asumidas, *«según lo dispuesto en sus respectivos Estatutos»*, por las Comunidades Autónomas citadas.

De ahí que un sector doctrinal se haya planteado dudas sobre la posibilidad de que el legislador autonómico regule materias relativas al Régimen Local sobre las que el Estatuto de Autonomía guarda silencio, tomando su competencia de las continuas remisiones que hace la LRBRL a la legislación de las Comunidades Autónomas (p.ej. arts. 30, 44, 45, 71...).

En este sentido, Fanlo Loras afirma taxativamente que las referencias que aparecen en la LRBRL a la legislación de Régimen Local de las Comunidades Autónomas no conllevan atribución competencial alguna que no se tenga por los respectivos Estatutos, ya que las posibles lagunas de éstos no quedan cubiertas por la D.A. Primera, número 1 de dicha Ley, que sólo transfiere funciones administrativas (D.A. Primera, número 2) pero no legislativas.

Para Morell Ocaña, -quien considera que el art. 148.1.2ª CE no contempla habilitación de competencias legislativas, puesto que la Administración del Estado sólo ostentadas de carácter reglamentario, y, en consecuencia, la legislación de Régimen Local solo atribuiría a ésta poderes reglamentarios-, la D.A. Primera, número 1 LRBRL realiza un

encauzamiento de competencias normativas estatutarias hacia determinados aspectos del Régimen Local, pero dándose por supuesto que tales competencias están efectivamente situadas en los correspondientes Estatutos de las Comunidades de autonomía diferida - lo que no es claro más que en lo relativo a las alteraciones de términos municipales-. El autor considera que la Ley pretende limitar esas competencias, reconduciéndolas, aunque advierte que la competencia normativa no existe en los Estatutos, ni la Ley básica podría limitarla si la hubiera, y tampoco ella otorga competencia normativa alguna. Si se impone esa interpretación no formal, señala este autor, "se accede así a una homogeneización de la competencia normativa comunitaria en un aspecto sustancial del Régimen Local: el que atañe a su estructura y a la modulación del régimen municipal común en los convenientes regímenes especiales".

Lo cierto es que la interpretación restrictiva de la D.A. Primera, número 1 LRBRL no ha venido a impedir que las Comunidades Autónomas del art. 143 CE hayan desplegado una amplia actividad legislativa en materias relativas al Régimen Local, produciéndose una situación real no discutida ante el Tribunal Constitucional (sirvan como ejemplo la Ley aragonesa 7/1987, de 15 de abril, de Mancomunidades municipales y la Ley de la Comunidad Autónoma de Cantabria, 6/1994, de 19 de mayo, de Entidades Locales Menores).

Partiendo de esta circunstancia de hecho, el alcance de las competencias que en la configuración del Régimen Local corresponde a la Comunidad Autónoma de Castilla y León ha de buscarse primordialmente en la LRBRL, a cuyo contenido se dedicará el epígrafe siguiente.

II

1.- De acuerdo con el art. 137 de la Constitución, el Estado se organiza territorialmente en Municipios, en Provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyan, entidades a las que se reconoce autonomía para la gestión de sus respectivos intereses. El texto constitucional, que se limita a fijar algunos principios generales respecto de la autonomía local posteriormente desarrollados en la legislación ordinaria, alude de forma marginal a otras entidades locales (art. 141.3), sin hacer referencia explícita a las entidades inframunicipales, cuya mención aparece en la LRBRL con la denominación genérica de «*entidades de ámbito territorial inferior al municipal*», como se ha dicho anteriormente.

La Constitución española asegura, como manifestación de la llamada garantía institucional de la autonomía de Municipios y Provincias, la existencia misma de estas entidades locales (cuyo carácter necesario se contrapone a otros entes locales de carácter puramente contingente o voluntario en cuanto a su existencia misma, en palabras del Tribunal Constitucional), de modo que el legislador llamado a definir el contenido de la autonomía local no puede hacerlos desaparecer. Así lo expresa el Tribunal Constitucional en su Sentencia nº 32/1981, de 28 de julio (F.J. 3), al tiempo que residencia la titularidad de dicha garantía en la institución y no en la colectividad que le subyace:

«El orden jurídico-político establecido por la Constitución asegura la existencia de determinadas instituciones, a las que se considera como componentes esenciales y cuya preservación se juzga indispensable para asegurar los principios constitucionales, estableciendo en ellas un núcleo o reducto indisponible por el legislador (...). En éstas la configuración institucional concreta se defiende al legislador ordinario al que no se fija más límite que el del reducto indisponible o núcleo esencial de la institución que la

Constitución garantiza. Por definición, en consecuencia, la garantía institucional no asegura un contenido concreto o un ámbito competencial determinado y fijado de una vez por todas, sino la preservación de una institución en términos reconocibles para la imagen que de la misma tiene la conciencia social en cada tiempo y lugar.»

2.- Por su parte, los términos en que el legislador estatal concreta los entes que integran el Régimen Local aparecen en el art. 3 LRBRL:

«1. Son Entidades Locales territoriales:

a) El Municipio.

b) La Provincia.

c) La Isla en los Archipiélagos Balear y Canario.

2. Gozan asimismo de la condición de Entidades Locales:

a) Las Entidades de ámbito territorial inferior al municipal instituidas o reconocidas por las Comunidades Autónomas, conforme al art. 45 de esta Ley.

b) Las Comarcas y otras Entidades que agrupen varios municipios, instituidas por las Comunidades Autónomas de conformidad con esta Ley y los correspondientes Estatutos de Autonomía.

c) Las Áreas Metropolitanas.

d) Las Mancomunidades de Municipios.»

Así pues, la Ley distingue claramente entre los entes locales territoriales y aquellos que no lo son, y garantiza a los primeros su autonomía institucional mandando al legislador (estatal y autonómico) atribuirles las competencias procedentes en orden a la gestión de los intereses que les son propios (art. 2.1 LRBRL), para cuyo ejercicio, la propia Ley les confiere las prerrogativas y potestades enumeradas en el art. 4.1 y que «*en su calidad de Administraciones públicas de carácter territorial*» les corresponden en todo caso. Del tenor de estos arts. se desprende que la autonomía local sólo existe y se manifiesta allí donde la norma reconozca una competencia administrativa en favor de la entidad local.

Por el contrario, es el legislador autonómico quien debe concretar cuáles de aquellas potestades que corresponden a los municipios y provincias pueden ser de aplicación a los demás entes locales (art. 4.2).

3.- Acabamos de ver que el art. 3.2, a) LRBRL remite a su art. 45 al referirse a las entidades inframunicipales como entidades locales, precepto sobre el que tuvo ocasión de pronunciarse el Tribunal Constitucional en la Sentencia 214/1989, de 21 de diciembre, al resolver los recursos de inconstitucionalidad interpuestos por el Parlamento de Galicia, la Junta de Galicia, el Parlamento de Cataluña y el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, contra diversos arts. de la LRBRL.

A los efectos de concretar el alcance de dicho pronunciamiento, conviene transcribir en su integridad el precepto. Dice así:

«1. Las Leyes de las Comunidades Autónomas sobre régimen local regularán las Entidades de ámbito territorial inferior al Municipio, para la administración descentralizada de núcleos de población separados, bajo su denominación tradicional de caseríos,

parroquias, aldeas, barrios, anteiglesias, concejos, pedanías, lugares anejos y otros análogos o aquella que establezcan las leyes.

2. En todo caso se respetarán las siguientes reglas:

a) La iniciativa corresponderá indistintamente a la población interesada o al Ayuntamiento correspondiente. Este último debe ser oído en todo caso.

b) La Entidad habrá de contar con un órgano unipersonal ejecutivo de elección directa y un órgano colegiado de control, cuyo número de miembros no podrá ser inferior a dos ni superior al tercio del número de Concejales que integren el respectivo Ayuntamiento.

La designación de los miembros del órgano colegiado se hará de conformidad con los resultados de las elecciones para el Ayuntamiento en la Sección o Secciones constitutivas de la circunscripción para la elección del órgano unipersonal.

No obstante, podrá establecerse el régimen de Concejo Abierto para las Entidades en que concurren las características previstas en el número 1 del art. 29.

c) Los acuerdos sobre disposición de bienes, operaciones de crédito y expropiación forzosa deberán ser ratificados por el Ayuntamiento.»

Ante todo, el Alto Tribunal (F.J. 15) declara ajustada al orden constitucional la posibilidad de que el Estado, en el ejercicio de las competencias que le atribuye el art. 149.1.18ª CE, pueda fijar ciertas reglas a las que en todo caso deberá sujetarse el régimen jurídico que se prevea por las Comunidades Autónomas en orden a la organización y funcionamiento de esta clase de entidades locales. Así, confirma el carácter básico del número 1 del art. 45 LRBRL.

Tampoco aprecia exceso alguno en las previsiones del párrafo 2.a), al atribuir la iniciativa para la constitución de estas entidades indistintamente a la población interesada o al Ayuntamiento correspondiente que, además, deberá ser oído en todo caso. En el respeto a esta garantía mínima corresponderá a la ley autonómica concretar el procedimiento a seguir en las iniciativas que se ejerciten, cuya decisión última corresponde a la Comunidad Autónoma.

Por el contrario, las previsiones de los apartados 1 y 2 del párrafo 2, b) no puede ampararse en la competencia reservada a Estado por el art. 149.1.18ª CE *«por cuanto se trata de una cuestión estrictamente organizativa que no presenta mayor incidencia en otros intereses generales de alcance supraautonómico, razón que impide calificar las referidas previsiones como normas básicas.»*

Por último, declara de carácter básico la previsión de ratificación por el municipio donde se encuentre incardinada la entidad sobre los acuerdos enumerados en la letra c) del párrafo 2, ya que *«se trata de entidades que, aun cuando aparezcan dotadas de personalidad jurídica, no dejan de formar parte de la entidad municipal, actuando en un régimen de descentralización que, si bien a la legislación autonómica corresponderá precisar, justifica que, como garantía misma de la institución municipal, el legislador estatal le atribuya a ésta una cierta facultad de tutela.»*

Así pues, el art. 45 LRBRL esboza los rasgos identificadores de la especial forma de asentamiento que está en la esencia de las entidades inframunicipales y, superando la nomenclatura uniforme de la legislación anterior, encomienda al legislador autonómico decidir la denominación que considere más acorde con las características y tradiciones propias de cada región, así como el régimen jurídico de estos entes *«para la administración descentralizada de núcleos de*

población separada», como manifestación concreta del principio de descentralización a que debe atenerse la actuación de las Administraciones públicas y por ende la actuación de las entidades locales (art. 6.1 LRBRL).

Por el momento es suficiente retener los preceptos de la LRBRL que se acaban de citar -en especial el art. 45-, que por su carácter básico han de ser observados por el legislador autonómico en su doble sentido positivo y negativo, según ha sido formulado por el Tribunal Constitucional, a la hora de analizar la proyectada regulación de las Entidades Locales Menores de Castilla y León. No obstante, hay un conjunto de normas estatales no básicas sobre Régimen Local, aplicables en defecto de normas propias de la Comunidad Autónoma y que, con frecuencia, son seguidas muy de cerca por los textos legales que aprueban los Parlamentos regionales. Sin ánimo de exhaustividad, se refieren o afectan a las entidades inframunicipales los siguientes preceptos:

- Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local, aprobado por Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril (se citará como TR86): Art. 1.2; del Título IV -Otras Entidades Locales- los arts. 38 a 45; art. 53.

- Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, de Régimen Electoral General (LOREG): Art. 199.

- Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales (LHL): art. 137.

- Reglamento de bienes de las Entidades Locales, aprobado por Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio (RB): art. 2

- Reglamento de población y demarcación territorial de las Entidades Locales, aprobado por Real Decreto 1690/1986, de 11 de julio (RPDT): art. 25; Capítulo V del Título Primero -arts. 40 a 50-.

- Reglamento de organización, funcionamiento y régimen jurídico de las Entidades Locales, aprobado por Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre (ROF): art. 111; Capítulo III del Título V -arts. 142 a 145-.

III

1.- Antes de proseguir dejaremos constancia del número de entidades inframunicipales existentes en cada Comunidad Autónoma (fuentes: Revista Aragonesa de Administración Pública nº 5, -a 1 de enero de 1995-; Servicio de Estadística del MAP y Sección de Estadística del IEAL, -a 6 de marzo de 1987-). Se dará cuenta, asimismo, de los rasgos generales que ha establecido la legislación de otras Comunidades Autónomas sobre el régimen jurídico de estas formas de asentamiento.

COMUNIDAD AUTÓNOMA	Entidades a 1.1.1995	Entidades a 6.3.1987
--------------------	----------------------	----------------------

ANDALUCÍA	32	20
ARAGON *	40	49
ASTURIAS	37	33
BALEARES *	1	1
CANARIAS	-	-
CANTABRIA	533	559
CASTILLA-LA MANCHA	34	18
CASTILLA Y LEON *	2.238	2.360
CATALUÑA	51	59
EXTREMADURA *	15	10
GALICIA	9	9
MADRID *	2	2
MURCIA	-	1
NAVARRA	372	4
PAÍS VASCO	328	4
LA RIOJA	3	-
VALENCIA *	4	3

* CC.AA. que aún no han regulado las entidades de ámbito territorial inferior al municipal.

Sin duda, para determinar su importancia real, las cifras anteriores deberían ser comparadas con el número total de municipios con que cuenta cada Comunidad Autónoma, atendiendo asimismo a las peculiaridades de la distribución geográfica del medio rural español. En cualquier caso no hay que olvidar que la Comunidad Autónoma de Castilla y León (donde según el Proyecto de Ley que analizamos existen 2.247 municipios) es la primera en extensión territorial, y, también ocupa el primer lugar por lo que a este tipo de entidades se refiere, seguida con mucha diferencia por Cantabria (salvo la especial situación de Galicia, donde parece existir una falta de identidad entre la Galicia real y la legal, en tanto no se produzca un pleno reconocimiento de la parroquia, y es sumamente reveladora la relación entre el número de municipios gallegos -321- y el de sus parroquias -3.773-, mientras que en el Registro de Entidades Locales figuraban inscritas, durante los años 1986 y 1987, únicamente 9 entidades inframunicipales reconocidas conforme a la legislación estatal anterior a 1985).

2.- En cuanto a la legislación de las Comunidades Autónomas que han abordado la regulación de las entidades inframunicipales, nos detendremos en primer lugar en las que cuentan con normas sectoriales.

Siguiendo un orden cronológico es de mencionar la Ley de la Comunidad Autónoma del Principado de Asturias, Ley 11/1986, de 20 de noviembre, por la que se reconoce la personalidad jurídica de la parroquia rural, dictada en cumplimiento del mandato contenido en el art. 6.2 de su Estatuto de Autonomía: «*Se reconocerá personalidad jurídica a la parroquia rural como forma tradicional de convivencia y asentamiento de la población asturiana*» (y tras la reforma del Estatuto, por Ley Orgánica 1/1994, de 24 de marzo, de acuerdo con el art. 11.1: creación de organizaciones de ámbito inferior a los Concejos).

Parece que el mandato estatutario ha relevado al legislador autonómico de toda otra justificación sobre la pertinencia de la Ley, que consta de 23 arts., tres disposiciones transitorias y tres disposiciones finales, y en la que el reconocimiento de la parroquia rural se ajusta, entre otros, a los principios de voluntariedad de la iniciativa, intervención de los Ayuntamientos concernidos, y nivel competencial vinculado a la gestión de propiedades en mano común o relacionado con la gestión de servicios y ejecución de obras en las que predomine la aportación personal de los vecinos. (Bocanegra Sierra llama la atención sobre esta cuestión, por la incidencia que podría tener en la titularidad privada de los montes vecinales en mano común, puesto que la Ley 55/1980, de 11 de noviembre, reconoce la titularidad de éstos en favor de las comunidades de vecinos justamente como grupos sociales y no como entidades administrativas).

Para la Ley asturiana, la parroquia rural es la única entidad inframunicipal posible, puesto que las anteriores entidades deberán

transformarse en parroquias so pena de no poder beneficiarse de las ayudas previstas para éstas. Además, el texto legal acentúa el carácter rural de las parroquias, al negar tal cualidad a los grupos de población cuyo asentamiento edificatorio sea de características típicamente urbanas y con predominio de sectores de producción distintos de los vinculados al aprovechamiento de la tierra, llegando incluso a prever la disolución de oficio de las parroquias cuando por efecto de la acción urbanística perdieran tal carácter en más del 50% de su núcleo o núcleos.

A la Ley anterior sigue en el tiempo la Ley de la Asamblea Regional de Cantabria, 6/1994, de 19 de mayo, reguladora de las Entidades Locales Menores. Manifiesta su Exposición de Motivos que las Entidades Locales Menores de Cantabria constituyen instituciones tradicionales de convivencia con arraigo histórico importante en la vida de sus pueblos, reconocidas como instrumento de participación en el conjunto de la vida municipal y la defensa de los intereses y del patrimonio común de la localidad.

Esta Ley pretende dar solución a los problemas que han venido afectando a la constitución y funcionamiento de estas entidades, que concreta en doce puntos: falta de presentación de candidaturas en las elecciones; falta de designación de vocales por los partidos políticos; dificultad de renovación de vacantes; ausencia de regulación de la moción de censura; disociación política entre el Presidente y los vocales; falta de quórum para el válido funcionamiento de la Junta Vecinal; duplicidad de funcionamiento como Junta Vecinal y como Concejo Abierto; dificultad de prestación de servicios mínimos; coincidencia del núcleo urbano capitalidad del municipio con la existencia de Junta Vecinal en el mismo núcleo; carencia de patrimonio y medios económicos, limitándose a gastar las subvenciones que perciben para fines concretos.

Para la constitución de nuevas Entidades Locales Menores se requiere, en todo caso, contar con una población de derecho superior a quinientos habitantes con residencia habitual en el lugar. Además, la Ley prohíbe su creación en el núcleo territorial en que radique la capitalidad del municipio, si bien no prevé ninguna medida en orden a la supresión de las que con anterioridad se encontrasen en esta circunstancia.

Se establece con carácter general el régimen de Concejo Abierto en las Entidades Locales Menores con población inferior a 100 habitantes, cuyo órgano colegiado de control será la Asamblea Vecinal, y trata de corregir la anómala situación de duplicidad de funcionamiento de ésta y de la Junta Vecinal -como ya se apuntaba en la Exposición de Motivos-, a cuyo efecto las Entidades con población superior a 100 habitantes podrán optar entre uno u otro órgano.

La Ley contempla la posibilidad de que exista un órgano complementario de los Ayuntamientos, que denomina Consejo de participación de Juntas Vecinales, compuesto por el Alcalde del respectivo Ayuntamiento y el Presidente de cada una de las Juntas Vecinales o Vocal en quien delegue, con funciones de propuesta e informe sobre obras y actuaciones del Ayuntamiento en el territorio de las Entidades pertenecientes a éste, así como sobre criterios para la concesión de subvenciones a las mismas.

3.- En cuanto a las Comunidades Autónomas que han optado por incorporar la regulación de las entidades inframunicipales a sus leyes de organización municipal y provincial, existen matices diferentes entre unas y otras que, más allá de sus grandes rasgos, no pueden ser objeto de este estudio.

Según la Exposición de Motivos de la Ley 7/1993, de 27 de julio, de demarcación municipal de Andalucía, se contrapone la actitud

rigorista respecto a la creación de municipios al atractivo que representan las Entidades Locales Autónomas (esta es la denominación específica por la que opta el legislador andaluz), como fórmula adecuada para una mayor proximidad de los ciudadanos del medio rural a la gestión de sus propios intereses. Se regulan en el Título V de la Ley, arts. 47 a 70.

En la Comunidad Autónoma de Canarias, las entidades que nos ocupan pueden constituirse con arreglo a la legislación básica de Régimen Local con el carácter de entes de gestión descentralizada, y reciben la denominación de "entidades territoriales inframunicipales", a cuya regulación dedica la Ley 14/1990, de 26 de julio, de régimen jurídico de las Administraciones públicas de Canarias, tan solo cinco arts. (91 a 95), en la Sección 10ª, comprendida dentro del Capítulo II - De la organización de los municipios- del Título V -De los municipios canarios-.

La Ley 3/1991, de 14 de marzo, de Entidades Locales de Castilla- La Mancha, que según su Preámbulo prevé la existencia de entidades de ámbito territorial inferior al municipio *«como formula de funcionamiento descentralizado y de ejecución de aquellas competencias que le sean propias, asegurándoles diversos instrumentos de financiación y el reconocimiento a participar en los tributos que el Municipio recaude en su ámbito territorial»*, las dedica el Título II, arts. 24 a 38.

En Cataluña, la Exposición de Motivos de la Ley Municipal y de Régimen Local (Ley 8/1987, de 15 de abril) guarda silencio sobre estos entes. Sin embargo, el art. 2 señala que tienen la condición de entes Locales de Cataluña las entidades municipales descentralizadas. Su Título V las regula con esta denominación en los arts. 76 a 80.

La Ley 6/1988, de 25 de agosto, de Régimen Local de la Región de Murcia, alude expresamente a la conveniencia de potenciar la figura jurídica de las Entidades Locales Menores como fórmula de descentralización, basándose en el elevado número de habitantes o en la riqueza con que cuentan núcleos importantes de población separados de la respectiva capitalidad del municipio (denominados pedanías o diputaciones, de huerta o de campo, en los que tradicionalmente se dividen los términos municipales de la Región), sin renunciar a la vía alternativa de la gestión desconcentrada a través de las Juntas de Vecinos. Dentro del Título III -Entidades locales de ámbito territorial superior o inferior al municipio- el Capítulo IV contempla las Entidades Locales Menores en los arts. 67 a 75.

Navarra, cuya Ley Foral 6/1990, de 2 de julio, de Administración Local, parte de la peculiar configuración del régimen administrativo local de esta Comunidad Foral, reconoce a los entes inframunicipales su condición de Entes Locales de Navarra con la denominación de Concejos (art. 3.1, b) y los regula en sus arts. 37 a 44, dentro del Título I -Organización y administración de las entidades locales de Navarra-.

En el País Vasco, la Norma Foral 8/1993, de 7 de julio, de términos municipales de Vizcaya, resalta en su Exposición de Motivos que el Título V -arts. 58 a 69- se ocupa de las denominadas Entidades Locales Menores que aparecían ya en la normativa anterior y que, sin embargo, se mantienen inéditas en cuanto a su formalización reglamentaria. *«Su generalización no se considera aconsejable desde la Norma, aunque debidamente coordinadas con el Ayuntamiento pueden coadyuvar al eficaz desenvolvimiento de concretos servicios públicos así como servir de instrumento adecuado de participación vecinal.»*

Con fórmula semejante se justifica su regulación en la Norma Foral 4/1995, de 24 de marzo, de demarcaciones municipales de Guipúzcoa, y se contemplan en el Título III, arts. 24 a 43.

La Rioja cuenta con la Ley 3/1993, de 22 de septiembre, de Régimen Local. Tras aludir a las peculiaridades en el reparto de población (variedad de agrupamientos y dispersión y tendencia al despoblamiento de zonas rurales), se manifiesta la voluntad de la Ley de dar respuesta a dichas peculiaridades, *«regulando especialmente el funcionamiento de las entidades locales menores y los regímenes de concejo abierto»*. Destina a estos entes el Título II, arts. 39 a 51.

Por ultimo, a Ley 5/1997, de 22 de julio, de Administración Local de Galicia, cuya Exposición de Motivos alude, de un lado, a las parroquias rurales, expresamente contempladas en los arts. 27.2 y 40.3 de su Estatuto de Autonomía y que, según anuncia, se regularán por ley especial, y de otro a las Entidades Locales Menores, que se regulan desde la propia Ley. Las primeras son territoriales, las segundas no, pero cabe entender que unas y otras son de ámbito inframunicipal, y así lo confirma el Tribunal Constitucional cuando considera reconducibles al régimen de las parroquias rurales de Galicia las previsiones del art. 45.1 LRBRL (Sentencia 21471/1989, de 21 de diciembre).

De otro lado, la Ley expresa que *«la deseable descentralización funcional, con acercamiento de la Administración a los ciudadanos y con la conveniencia de la participación de éstos en las decisiones que directamente les afectan, conduce a una regulación abierta y flexible de las Entidades Locales Menores que posibilite su creación siempre que se acredite la posesión de recursos suficientes y que su constitución no suponga una notable disminución de la capacidad económica del municipio»*. Dentro del Título III -Otras

Entidades Locales-, el Capítulo IV regula las Entidades Locales Menores en sus arts. 153 a 164.

IV

1.- El Título VII del Proyecto de Ley de Régimen Local de Castilla y León dedica los arts. 52 a 74 a la regulación de las entidades de ámbito territorial inferior al municipal a que se refiere el art. 3.2.a) LRBRL, anticipando en la Exposición de Motivos que la opción por denominarlas Entidades Locales Menores (ELM en lo sucesivo) supone la recuperación de una tradición consolidada (por el contrario, en el anterior Proyecto de Ley Municipal de Castilla y León, elaborado en la III legislatura y publicado en el BOCCyL nº 230 de 15-2-95, que fue retirado por la Junta de Castilla y León el 30 de marzo de 1995, se proponía la denominación de "Comunidades Vecinales", porque así se abandonaban términos que indujeran a una consideración peyorativa de aquéllas). El texto afirma que el régimen propuesto se justifica por "la deseable descentralización funcional con el acercamiento de la Administración a los vecinos y la conveniencia de la participación de éstos en las decisiones que directamente les interesan", y, asimismo que se efectúa "en un sentido abierto y flexible que posibilite su creación siempre que exista un substrato material mínimo y una voluntad de autoadministración" con la pretensión de "dignificar sus características institucionales, de modo que su existencia constituya un aliciente para los vecinos de los núcleos y para los propios Ayuntamientos, tratando al propio tiempo de impedir la utilización insolidaria de esta fórmula organizativa en perjuicio del resto de los habitantes del municipio".

2.- Bajo la rúbrica de Disposiciones Generales, el Capítulo I del Título VII, que parte de la existencia de entidades inframunicipales reconocidas al amparo de la legislación anterior, atribuye a las ELM personalidad jurídica al tiempo que determina las competencias que les corresponden, junto con las potestades y prerrogativas necesarias para su efectivo ejercicio. La personificación jurídico-pública establece la línea divisoria entre la mera existencia de hecho y el nacimiento del ente al mundo del derecho, constituyéndose desde entonces en centro de imputación de las titularidades activas y pasivas conferidas por el ordenamiento jurídico.

Con el carácter de norma supletoria, puesto que no está comprendida entre los arts. declarados básicos por la disposición final Séptima del TR86, las competencias de las entidades inframunicipales vienen enumeradas en el art. 38 de éste (que a su vez las toma de la legislación sobre Régimen Local anterior a la Constitución de 1978). El Proyecto sigue en parte este art. a la hora de atribuir competencias a las ELM.

En efecto, se da coincidencia en lo que concierne a la administración del patrimonio comunal, que normalmente justifica la propia existencia de estas entidades (recuérdese que el art. 2.4 RB dispone que *«los bienes comunales sólo podrán pertenecer a los Municipios y a las Entidades Locales menores»*). Por el contrario, el art. 53.1 del Proyecto se aparta del precepto estatal en las competencias relativas a la construcción de fuentes, lavaderos y abrevaderos y a las de policía de montes y ríos, puesto que atribuye a las ELM únicamente la "vigilancia, conservación y limpieza de vías urbanas, caminos rurales, fuentes, lavaderos y abrevaderos".

De otro lado, el art. 53 viene a distinguir entre las competencias propias -o competencias que se atribuyen desde la propia Ley- y

competencias que, aun no siendo propias, pueden ejercerse por delegación del municipio, a las que alude su número 2 del mismo art.: "Podrán, asimismo, ejecutar las obras y prestar los servicios que por ser de su exclusivo interés les delegue expresamente el municipio", a diferencia del art. 38 TR86, que contempla en su letra e) la ejecución de obras y prestación de servicios comprendidos en la competencia municipal cuando no estén a cargo del respectivo municipio, como competencia residual que podrá ser asumida por la entidad cuando no exista actividad de aquél.

Si nos atenemos a los precedentes normativos se observa que las competencias de las ELM se han ido abriendo paso entre las asignadas originariamente a los entes territoriales, pero sin llegar a comprender todos los asuntos de competencia municipal siempre que respondan al interés exclusivo de la entidad, ya que, en otro caso, se equipararían éstas al municipio. Tampoco la legislación vigente da pie para concluir que corresponden a las ELM en su ámbito territorial todas las competencias propias del municipio.

En esta misma dirección, el Tribunal Constitucional aprecia en las entidades inframunicipales un fuerte grado de «interiorización» autonómica, de la que es manifestación la facultad exclusiva de las Comunidades Autónomas para determinar y fijar las competencias de aquéllas. A juicio del Alto Tribunal, esta operación siempre supondrá una redistribución cuyos límites se hallan en el contenido competencial mínimo garantizado como imperativo de la autonomía local reconocida por la Constitución, "*«garantía institucional que, sin embargo, no alcanza a las "entidades territoriales de ámbito inferior al municipal".»*" (STC 214/1989, de 21 de diciembre, F.J. 4). Asimismo, buena parte de la doctrina considera inaplicable a estos núcleos la teoría del interés general, reservada en el art. 2.1 de la Ley básica a las entidades locales territoriales.

Por lo que hace a la habilitación conferida al legislador autonómico en el art. 4.2 LRBRL, el art. 54 del Proyecto sólo priva a las ELM de la potestad expropiatoria, de entre las enumeradas en el art. 4.1 LRBRL (que como se ha dicho corresponden a las entidades territoriales de carácter necesario), potestad que, sin embargo, ostentarán cuando ejerciten competencias por delegación del municipio, de acuerdo con el número 2 del art. 54.

El número 3 del art. 54 no viene sino a recordar la facultad de tutela municipal sobre determinadas operaciones de carácter patrimonial, de acuerdo con el art. 45.2 c) LRBRL, que no ha perdido su carácter básico tras la sentencia del Tribunal Constitucional que se acaba de citar.

3.- A la creación de las ELM se dedica el Capítulo II del Proyecto. El art. 55 parte de dos nociones relevantes para su aparición como sujetos de derecho. La primera hace referencia al entorno espacial en que se asientan determinadas colectividades humanas. Se trata de «*núcleos de población separados*» en expresión del art. 45.1 LRBRL, como reconocimiento de una realidad que el Consejo de Estado ha calificado de universal: la existencia de municipios con población diseminada. Dado el carácter básico del precepto estatal, la facultad que confiere al legislador autonómico viene referida a esta forma de agrupamiento y sólo a ella; no debe, pues, confundirse con la posibilidad de organización municipal en distritos, que implícitamente se recoge en el art. 24 LRBRL, dando lugar a órganos de gestión desconcentrada, pero sin alterar la «*unidad de gobierno y gestión del Municipio*».

Por tanto, la Ley básica se está refiriendo a pequeñas comunidades rurales que se encuentran respecto de la cabecera del

municipio a una cierta distancia o, en cierto modo, aisladas como consecuencia de una realidad geográfica adversa. En expresión del Estatuto Municipal de 8 de marzo de 1924, núcleos separados de edificaciones que forman un conjunto de personas y bienes con derechos e intereses peculiares y colectivos. En la legislación histórica está presente la segunda noción que ahora se recoge en el art. 55 del Proyecto: las "características específicas dentro del municipio" como rasgo configurador de las ELM, y que con expresión semejante es acuñado por el art. 41 RPDT.

El número 1 del art. 55 del Proyecto alude a la administración descentralizada como fin al que se ordena la existencia jurídica de estas colectividades locales por mandato de la Ley básica, que matiza así el principio de unidad proclamado en el art. 24 LRBRL, y que hay que poner en relación con los bienes y derechos que constituyen un patrimonio propio y diferenciado del perteneciente al municipio. Las notas apuntadas vuelven a aparecer más pormenorizadamente en el número 2 del mismo art., al enumerar los requisitos que deben reunirse en todo caso para poder constituir ELM.

El Proyecto no marca las pautas sobre el número de habitantes que se considera adecuado, al contrario que sucede con las leyes de otras Comunidades Autónomas (solo la andaluza deslegaliza esta cuestión remitiéndose a las previsiones del Consejo de Gobierno sobre política territorial). Así, la Ley de ELM de Cantabria fija un mínimo de 500 habitantes; la misma cifra se establece en Vizcaya y en Guipúzcoa; en Navarra se exige que la colectividad esté constituida por un número de habitantes superior a 15, que compongan al menos tres unidades familiares, y se producirá la extinción del Concejo cuando deje de concurrir alguno de estos requisitos; en La Rioja se requiere una población de derecho superior a 35 habitantes.

El art. 56 del Proyecto establece además tres limitaciones para su reconocimiento. De ellas, la separación de las ELM respecto de la capitalidad del municipio tiene su precedente en la legislación estatal, esta vez supletoria, y se expresa así en el art. 42.2 TR86: *«No podrá constituirse en Entidad local de ámbito territorial inferior al Municipio el núcleo territorial en que resida el Ayuntamiento»*. Y el art. 50.1 RPDT veda asimismo la pertenencia de los entes inframunicipales a dos o más municipios. Ambas reglas han quedado establecidas en las leyes de otras Comunidades Autónomas. La regulación proyectada añade la imposibilidad de constituir ELM en las urbanizaciones de carácter particular, en las que, sin duda, no concurrirán las notas propias de estos entes.

Por último, en cuanto al procedimiento de creación que se regula en los arts. 57 a 60, el art. 57.1 es respetuoso con lo previsto en el 45.1 LRBRL, de carácter básico según ha quedado dicho: *«la iniciativa corresponderá indistintamente a la población interesada o al Ayuntamiento correspondiente. Este último debe ser oído en todo caso»*. Mientras que si son los vecinos quienes inician el procedimiento, basta con la mayoría de los que residan en el núcleo, resulta ineludible que el acuerdo del Ayuntamiento se adopte con la mayoría exigida en el art. 47.2 de la Ley básica.

En los epígrafes precedentes se ha dado noticia sobre el amplio margen atribuido por el legislador estatal a las Comunidades Autónomas en orden al reconocimiento jurídico de los entes locales inframunicipales, una vez establecidas por aquél las bases, o lo que es lo mismo, los criterios generales que deben ser comunes a la hora de regular estas instituciones, tal y como han quedado depurados por el Tribunal Constitucional. En efecto, esas directrices obligatorias son mínimas si se comparan con las restantes normas -prolijas a veces- dictadas por el Estado para ser aplicadas en defecto de normas propias

de los Parlamentos autonómicos, sin perjuicio de que éstos decidan incorporar a sus leyes preceptos de contenido semejante.

Y es que, no obstante su condición de derecho supletorio, en ocasiones las normas estatales vienen a recoger experiencias jurídicas precedentes que pueden pervivir sin violencia en el presente. Por ello, el espacio que resta al legislador autonómico para innovar el ordenamiento jurídico aparece, a simple vista, muy reducido. Sin embargo, en lo que concierne a las ELM, las decisiones normativas que a éste corresponde adoptar tienen una indudable importancia cualitativa en un doble sentido.

De un lado, el arraigo de relaciones de vecindad surgidas en el pasado que han llegado hasta nuestros días, incide en la búsqueda de la expresión institucional más acorde con el modo de ser, con las peculiaridades que son verdaderamente relevantes a la hora de afrontar el hecho mismo de la existencia de estas formas de administración del territorio, atendiendo a las ventajas que ha de reportar a los vecinos de núcleos así organizados. De otro, la realidad del tiempo en que las normas han de ser aplicadas, más allá de su valor como criterio interpretativo, ha de ser tenida en cuenta en las tareas legislativas llamadas a proyectarse sobre el presente contexto social y político.

Desde esta doble perspectiva, ningún reproche cabe hacer a las limitaciones que establece el art. 56 del Proyecto, en cuanto son consecuencia de una situación bien distinta a la que está en el origen de las ELM surgidas en nuestra Comunidad Autónoma al amparo de la legislación de otros tiempos.

4.- El capítulo III del Proyecto se adentra en el diseño de los órganos de gobierno de las ELM, materia deferida en el art. 199.1

LOREG al legislador autonómico con el mandato de respetar lo dispuesto en la LRBRL, y que ha quedado sometida por completo a la disposición de aquél tras la sentencia del Tribunal Constitucional 214/1989, de 21 de diciembre.

No es ocioso recordar que el gobierno de estas entidades a través de un órgano unipersonal ejecutivo (Alcalde Pedáneo, Presidente) y un órgano colegiado de control (Junta Vecinal, Junta) se remonta a una tradición lejana, por más que en su evolución legislativa encontremos fuertes rasgos de autoritarismo en el sistema de designación de estos órganos. En el momento presente, el legislador no puede sustraerse a los principios democráticos que están en la esencia del Estado de Derecho, y de los que es un exponente primordial el carácter electivo de los órganos de gobierno de las Entidades Locales.

Siguiendo casi al pie de la letra el art. 199 números 2 y 3 LOREG, pese a su condición de norma supletoria, los arts. 61 y 62 del Proyecto determinan cuáles son los órganos de gobierno de la ELM (Alcalde Pedáneo y Junta Vecinal, con la salvedad del régimen de Concejo Abierto), el número de vocales que integra la Junta Vecinal y el sistema de elección del Alcalde Pedáneo. Como novedad, el art. 62 viene a colmar el silencio de la legislación estatal para el caso de fallecimiento, incapacidad o renuncia de éste, al exigir que en las candidaturas se incluya un candidato suplente.

La aplicación del número 2 del art. 61 supondrá que la práctica totalidad de las Juntas Vecinales sigan contando con dos vocales, como ocurre ahora según la legislación electoral general, y que en ocasiones ha sido fuente de dificultades para la válida adopción de acuerdos si uno de los vocales no asiste a las sesiones.

En efecto, pese a que el Proyecto establece que cuando el núcleo sea superior a 250 residentes, la Junta Vecinal contará con

cuatro vocales, la previsión del párrafo siguiente ("cuando por aplicación de la regla anterior el número de vocales fuese superior al tercio del número de concejales que integran el respectivo Ayuntamiento, los vocales serán dos, en todo caso") dará como resultado que en las entidades correspondientes a los municipios de menos de 5.000 habitantes sólo existirán dos vocales, puesto que según la escala del art. 179.1 LOREG, hasta ese volumen de población el número de concejales que integra el Ayuntamiento es de once, y el tercio de esta cifra no llega a cuatro.

Es de resaltar que la mayor parte de las leyes autonómicas adoptan este mismo criterio, desaprovechando, en nuestra opinión, la oportunidad de corregir la incidencia de tan exigua composición en orden al normal funcionamiento de las Juntas Vecinales, en cuanto puede afectar negativamente al desarrollo y pervivencia de la entidad local. Tan sólo las leyes de Cantabria y Navarra fijan en cuatro el número de vocales en todo caso, y en Vizcaya se reduce a tres.

El sistema de designación de vocales de la Junta Vecinal que se propone en el art. 63 del Proyecto merece alguna reflexión. De acuerdo con el art. 199.2 LOREG -al que también se ajusta el art. 62.1 del Proyecto- solo la elección del Alcalde Pedáneo, que además de ser el órgano unipersonal ejecutivo de la ELM ostenta la condición de presidente del órgano colegiado, tiene lugar de modo directo. En términos literales: *«Los Alcaldes Pedáneos son elegidos directamente por los vecinos de la correspondiente entidad local por el sistema mayoritario mediante la presentación de candidatos por los distintos partidos, federaciones, coaliciones, o agrupaciones de electores.»*

Por el contrario, y según los arts. 199.4 y 6 LOREG, los vocales de la Junta Vecinal son designados, de entre los electores de la entidad inframunicipal, por los representantes de los partidos,

coaliciones, etc. de cada candidatura, de conformidad con los resultados de las elecciones para el Ayuntamiento en la sección o secciones constitutivas de la circunscripción para la elección del Alcalde Pedáneo (*«constitutivas de la entidad local menor»* en expresión de la LOREG). En definitiva, la designación se realiza en base a la voluntad de los vecinos de la entidad pero sin votar candidaturas.

Este sistema puede dar lugar a la falta de coincidencia entre los criterios para la elección de Alcalde Pedáneo y los seguidos para la designación de los vocales, con la consiguiente disociación política entre uno y otros (apuntada en la Exposición de Motivos de la Ley de Entidades Locales Menores de Cantabria), propiciatoria de dificultades para la gestión de la entidad.

Pese a que existen otras soluciones alternativas, como la designación del Alcalde Pedáneo de entre los vocales elegidos en la misma forma que los Concejales del Ayuntamiento (incluso con la especialidad de los municipios que tengan una población comprendida entre 100 y 250 habitantes), o bien mediante elección directa tanto del Alcalde como de los vocales, por los vecinos de la entidad inframunicipal, la mayor parte de las leyes autonómicas no han sido innovadoras respecto al sistema que contiene la legislación estatal supletoria, a la que con frecuencia se remiten.

Solo la Ley Foral 6/1990, de 2 de julio, de Administración Local de Navarra, establece en su art. 38 que el Presidente y los vocales de las Juntas serán elegidos por sistema mayoritario de entre los residentes vecinos del concejo (denominación específica de las entidades inframunicipales en esta Comunidad), por votación directa de los electores que figuren inscritos en el censo electoral y previa presentación de candidatos por los diferentes partidos, coaliciones, etc.

Sin abandonar el criterio de designación indirecta, pero apartándose en este punto del art. 199.4 LOREG, que, como se ha dicho, toma en consideración los resultados de las elecciones para el Ayuntamiento, la Ley 6/1994, de 19 de mayo, de Entidades Locales Menores de Cantabria, dispone en su art. 11.2 que los vocales se designarán de conformidad con los resultados de las elecciones para Presidente de la Junta Vecinal. La designación se encomienda a los representantes de los partidos, federaciones, coaliciones y agrupaciones de electores, si bien cuando éstos no formulen en plazo la pertinente propuesta, será el Presidente de la Junta vecinal quien proponga a los vocales.

Con alguna diferencia en la que no nos detendremos, el régimen de esta última Ley es la que sigue el art. 63.1 del Proyecto: "La designación de vocales se hará de conformidad con los resultados para la elección de Alcalde Pedáneo". El mantenimiento de este sistema híbrido en la composición de la Junta Vecinal -directa y mayoritaria para el Presidente, indirecta y proporcional para los vocales- resulta admisible desde el punto de vista legal.

Más dudas ofrece ofrece concluir si con ello se logrará corregir las dificultades surgidas en orden a la constitución de las Juntas Vecinales, o, de llegar a constituirse, en el funcionamiento de las mismas. Tal vez el origen del problema se encuentre en la amplitud con que la LOREG concibe la función mediadora de los partidos políticos a la hora de proceder a la formación de los órganos colegiados de las ELM, cuyas notas caracterizadoras no parecen, en sí mismas, motivo suficiente para justificar la pervivencia de la fórmula no electiva de los vocales.

Como contrapunto de la previsión precedente, el art. 64.1 del Proyecto alude a la posibilidad de adoptar el régimen de Concejo

Abierto, en el que la Junta Vecinal desaparece en favor de la Asamblea Vecinal de la que forman parte todos los electores, cuya regulación se encuentra en el Capítulo I del Título VIII -Regímenes especiales-.

Aunque el último párrafo art. 45.2, b) LRBRL no ha perdido su carácter básico tras la Sentencia del Tribunal Constitucional 214/1989, de 21 de diciembre, tantas veces citada, resulta evidente que no contiene una previsión que deba ser observada en todo caso por las leyes de las Comunidades Autónomas, sino que confiere a éstas libertad a la hora de dotar con el régimen de Concejo Abierto a sus entidades inframunicipales (*«podrá establecerse el régimen de Concejo Abierto»*), si bien ello será posible cuando en éstas concurren las características que para los municipios contempla del art. 29 de la misma Ley, precepto que establece dos supuestos obligatorios (municipios con menos de 100 habitantes y municipios que tradicionalmente cuentan con este singular régimen de gobierno y administración) y uno potestativo (previa solicitud de la mayoría de los vecinos, decisión de favorable del Ayuntamiento y aprobación por la Comunidad Autónoma para los municipios en que lo hagan aconsejable circunstancias de localización geográfica, gestión u otras).

Los dos supuestos de funcionamiento preceptivo en régimen de Concejo Abierto son acogidos, en consecuencia, por el art. 75.1 del Proyecto de Ley de Régimen Local de Castilla y León, en cuanto a los Municipios. Para las ELM sólo será obligatorio si tradicionalmente lo vienen utilizando. Con la limitación de no superar los 250 habitantes, y dándose las circunstancias a que alude el art. 29 LRBRL, podrán alcanzar este régimen tanto los municipios como las ELM, según previene el art. 75.2 del Proyecto.

5.- Dentro del Capítulo IV del Título VII del Proyecto de Ley, el art. 71.1 enumera los recursos que constituyen la Hacienda de las

ELM, de acuerdo con la habilitación que el art. 137.2 LHL confiere a las Comunidades Autónomas para determinar aquéllos *«de entre los previstos para los Municipios, incluso la prestación personal y de transporte, salvo cuando la tuviera acordada el Ayuntamiento con carácter de generalidad»*. Así pues, es obligado tomar como referencia los arts. 2.1 y 57 LHL, junto con lo previsto en el art. 137.1 de la misma: *«Las Entidades locales de ámbito territorial inferior al Municipio no podrán tener impuestos propios ni participación en los tributos del Estado, pero sí en los del Municipio a que pertenezcan.»*.

Sin duda, el legislador estatal ha procurado que la existencia de entes locales de carácter no necesario no suponga un incremento de la presión fiscal. De ahí que los impuestos no se incluyan entre los recursos de estos entes, que sin embargo pueden gozar de los restantes recursos tributarios -tasas y contribuciones especiales- así como de los precios públicos, porque éstos se giran sobre los beneficiarios directos del servicio u obra implantados. Si comparamos el contenido del precepto proyectado con los recursos que, según el art. 2.1 LHL, constituyen la Hacienda de las Entidades locales, podemos concluir que aquél se adapta a la regulación básica.

6.- En cuanto al contenido del capítulo V del Proyecto, Modificación y supresión de las ELM, el art. 74 encuentra de nuevo sus precedentes en la legislación estatal, arts. 44 y 45 TR86 y 48 y 49 RPDT.

Las causas de supresión que contemplan estos preceptos se refieren a la insuficiencia de recursos para sostener los servicios mínimos que estén atribuidos a las ELM, o a la concurrencia de notorios motivos de necesidad económica o administrativa, extremos que deberán ser acreditados en todo caso en el expediente que se

instruya. Pese a su carácter supletorio, la generalidad con que se establecen permite reconducir a estos supuestos las previsiones que, más pormenorizadamente, contiene el art. 74. números 1 y 2 del Proyecto. La supresión por imposibilidad de constituir los órganos rectores debido a la falta de candidaturas en las correspondientes elecciones, -apartado b) del número 2- puede ser una medida correctora de la falta de interés por participar en la toma de decisiones que en ocasiones aqueja a estas entidades.

Por lo que hace al procedimiento, junto a los dos supuestos de iniciativa del art. 44 TR86 (petición de la propia Entidad o por acuerdo del Consejo de Gobierno de la Comunidad), añade el art. 74.3 del Proyecto la del Ayuntamiento del que dependa la ELM, previsión que no merece censura alguna, si se tiene en cuenta la vinculación de estas entidades con el Municipio al que pertenecen. Puesto que según el mismo art. del Proyecto, el procedimiento será igual que el establecido para la constitución de las ELM, habrá de estarse a la mayoría que señala el art. 57.2 si la iniciativa la adoptan los vecinos, y a la del número 3 del mismo art. cuando parta del municipio.

3. Expedientes de seguimiento de normas reglamentarias de la Comunidad Autónoma.

3.1. Normas reglamentarias analizadas:

A) Decretos:

¡Error!No se encuentra el origen de la referencia.Decreto 8/1997, de 23 de enero, por el que se regulan los tratamientos con opiáceos de personas dependientes de los mismos en Castilla y León en desarrollo de la normativa básica de carácter estatal.

¡Error!No se encuentra el origen de la referencia.Decreto 9/1997, de 30 de enero, por el que se aprueba el Plan Territorial de Protección Civil de Castilla y León (PLANCAL).

Decreto 13/1997, de 30 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo parcial de la Ley de Museos de Castilla y León.

¡Error!No se encuentra el origen de la referencia.Decreto 12/1997, de 30 de enero, por el que se regula la acción concertada en materia de reserva y ocupación de plazas en Centros de Servicios Sociales para personas mayores y personas discapacitadas.

¡Error!No se encuentra el origen de la referencia.Decreto 30/1997, de 13 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento del Ente Público Regional de la Energía de Castilla y León.

¡Error!No se encuentra el origen de la referencia.Decreto 57/1997, de 13 de marzo, por el que se regula el régimen electoral general en materia de Cámaras Agrarias.

¡Error!No se encuentra el origen de la referencia.Decreto 60/1997, de 13 de marzo, por el que se aprueba el Plan General de Equipamiento Comercial de Castilla y León.

¡Error!No se encuentra el origen de la referencia.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.

Decreto 59/1997, de 13 de marzo, por el que se regulan las hojas de reclamaciones de los consumidores y usuarios.

¡Error!No se encuentra el origen de la referencia.Decreto 84/1997, de 17 de abril, por el que se modifica el Decreto 82/1994, de 7 de abril, que regula la actividad recaudatoria de la Administración de la Comunidad.

¡Error!No se encuentra el origen de la referencia.Decreto 106/1997, de 15 de mayo, por el que se modifica el art. 3º del Decreto 177/1992, de 22 de octubre, que aprueba la Normativa Higiénico-Sanitaria para piscinas de uso público.

¡Error!No se encuentra el origen de la referencia.Decreto 124/1997, de 5 de junio, por el que se regula la prestación de servicios a domicilio a los consumidores y usuarios.

Decreto 139/1997, de 26 de junio, sobre atribución de competencias en materia de autorizaciones de oficinas de farmacia.

¡Error!No se encuentra el origen de la referencia.Decreto 155/1997, de 24 de julio, por el que se aprueba el "II Plan Integral de Igualdad de Oportunidades para la Mujer" de la Comunidad de Castilla y León.

¡Error!No se encuentra el origen de la referencia.Decreto 169/1997, de 28 de agosto, por el que se modifica el Reglamento General de la Gerencia de Servicios Sociales de Castilla y León, aprobado por Decreto 258/1995, de 14 de diciembre.

¡Error!No se encuentra el origen de la referencia.Decreto 189/1997, de 26 de septiembre, por el que se regula el procedimiento para la autorización de las instalaciones de producción de electricidad a partir de la energía eólica.

¡Error!No se encuentra el origen de la referencia.Decreto 199/1997, de 9 de octubre, por el que se establece la planificación

farmacéutica, en régimen jurídico y el procedimiento para la autorización de apertura de oficinas de farmacia en la Comunidad de Castilla y León.

¡Error!No se encuentra el origen de la referencia.Decreto 200/1997, de 9 de octubre, por el que se aprueba el III Plan Regional sobre Drogas de Castilla y León.

Decreto 233/1997, de 20 de noviembre, por el que regula el Consejo de Seguridad y Salud Laboral de Castilla y León, así como las Comisiones Provinciales.

¡Error!No se encuentra el origen de la referencia.Decreto 252/1997, de 18 de diciembre, por el que se regulan los servicios de información y atención al ciudadano de la Administración de la Comunidad de Castilla y León.

¡Error!No se encuentra el origen de la referencia.Decreto 254/1997, de 18 de diciembre, por el que se aprueba el Plan de Intervención en el Patrimonio Documental de Castilla y León para el periodo 1997-2002.

B) Órdenes y Resoluciones:

¡Error!No se encuentra el origen de la referencia.Orden de 7 de abril de 1997, de la Consejería de Agricultura y Ganadería, por la que se desarrolla el art. 26 de la Ley 1/1995, de 6 de abril de Cámaras Agrarias de Castilla y León.

¡Error!No se encuentra el origen de la referencia.Orden de 11 de abril de 1997, de la Consejería de Educación y Cultura, por la que se regula 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.

¡Error!No se encuentra el origen de la referencia.Orden de 28 de abril de 1997, de la Consejería de Presidencia y Administración Territorial, por la que se regulan los requisitos necesarios para la autorización de espectáculos taurinos populares que se celebren en la Comunidad de Castilla y León.

¡Error!No se encuentra el origen de la referencia.Orden de 16 de mayo de 1997, de la Consejería de Industria, Comercio y Turismo, por la que se aprueba el Reglamento de funcionamiento del Consejo de Turismo de Castilla y León.

¡Error!No se encuentra el origen de la referencia.Orden de 26 de agosto de 1997, de la Consejería de Educación y Cultura, por la que se establecen los programas y las normas a que han de ajustarse las convocatorias del Deporte Base de la Comunidad de Castilla y León para el Curso 1997-1998.

¡Error!No se encuentra el origen de la referencia.Orden de 10 de noviembre de 1997, de la Consejería de Presidencia y Administración Territorial, por la que se dispone la publicación del Acuerdo de 30 de octubre de 1997, de la Junta de Castilla y León, por el que se aprueba el Plan de Atención al Ciudadano.

Orden de 24 de noviembre de 1997, de la Consejería de Sanidad y Bienestar Social, por la que se publica la relación de Zonas Farmacéuticas de la Comunidad de Castilla y León.

3.2. Actuaciones relacionadas con las anteriores disposiciones.

Como consecuencia del análisis de las normas reglamentarias que se acaban de enumerar, se ha suscitado una cuestión de carácter general que esta Institución ha planteado recientemente a la Consejería de Presidencia y Administración Territorial en los siguientes términos:

"En el ejercicio de las funciones de tutela del ordenamiento jurídico de Castilla y León, que encomienda al Procurador del Común la Ley 2/1994, de 9 de marzo, esta Institución no ha permanecido ajena a las resoluciones jurisdiccionales anulatorias de disposiciones reglamentarias dictadas por la Junta de Castilla y León, a causa de la omisión del dictamen preceptivo del Consejo de Estado con carácter previo a su aprobación.

Prescindiendo de disposiciones anteriores, hemos observado que desde 1996, la aplicación de lo preceptuado en el art. 23, párrafo segundo, de la Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril, del Consejo de Estado (LOCE) -en tanto la Comunidad Autónoma de Castilla y León no cuenta con un órgano consultivo propio-, ha sido muy desigual, ya que no siempre han sido sometidos a dicho trámite los reglamentos dictados en ejecución de Leyes estatales, prescindiendo del mismo cuando del desarrollo de Leyes autonómicas se ha tratado.

No carece de importancia el efecto invalidante que puede derivarse de las eventuales impugnaciones contra reglamentos autonómicos no dictaminados por el Alto Cuerpo Consultivo, superada como está la jurisprudencia que entendía que si en la intervención «*a posteriori*» de los Tribunales no se apreciaban motivos de ilegalidad, el reglamento que se hubiera elaborado sin el preceptivo trámite de consulta al Consejo de Estado no podía ser anulado, por aplicación del principio de economía procesal.

Sin embargo, es objeto principal de nuestra atención tanto la necesidad de asegurar la adecuación a la legalidad formal en el

procedimiento de elaboración de dichas disposiciones, como la garantía del interés general y, en consecuencia, de los derechos y legítimos intereses de los ciudadanos, aspectos imprescindibles en todo Estado de Derecho, a cuya salvaguarda se ordena el control de legalidad de la actuación administrativa que se encomienda a la función consultiva (junto con la no menos importante de asesoramiento). A la exigencia legal de su observancia se dedican las siguientes consideraciones.

Primera.- Es obligado reconocer que en el nuevo modelo territorial instaurado por la Constitución española de 1978 y consiguiente reparto competencial que resulta de aquél, el papel que nuestro ordenamiento jurídico atribuye al Consejo de Estado -no sólo en el aspecto de control de la actuación de las Comunidades Autónomas- ha sido fuente de polémica que ha dado lugar a interpretaciones doctrinales y jurisprudenciales divergentes.

Ya en la sentencia el Tribunal Constitucional número 56/1990, de 29 de marzo, que resolvió los recursos de inconstitucionalidad interpuestos contra varios preceptos de la Ley Orgánica 6/1985, de 7 de julio, del Poder Judicial, se afirmaba que el Consejo de Estado tiene en realidad el carácter de órgano del Estado con relevancia constitucional al servicio de la concepción del Estado que la propia Constitución establece, resaltando, asimismo, que no forma parte de la Administración activa y goza de autonomía orgánica y funcional en garantía de su objetividad e independencia, pese a la dicción literal del art. 107 de la Constitución, que se refiere a él como «*supremo órgano consultivo del Gobierno*» (F.J. 37).

Segunda.- Abunda en lo anterior la sentencia 204/1992, de 26 de noviembre, en esta ocasión al conocer de la cuestión de inconstitucionalidad promovida precisamente en relación con el art. 23, párrafo segundo, LOCE, y en la que el Tribunal Constitucional ha

declarado (F.J. 1) que, aunque dicho precepto puede admitir distintas interpretaciones gramaticales, *«no es ni mucho menos evidente que se esté refiriendo o pueda estar refiriéndose tan sólo a algunos tipos de competencias de las Comunidades Autónomas, según su origen, y no a las demás»*, sino que, antes al contrario, *«las «competencias correspondientes» que el precepto menciona parecen referirse a todas aquellas que hayan sido asumidas por las Comunidades Autónomas, sin que la Ley distinga entre las asumidas por vía estatutaria o a través de las formas previstas en el artículo 150 CE.»*

Partiendo de esta premisa, el supremo intérprete constitucional reitera su doctrina y considera que la intervención del Consejo de Estado en relación con las disposiciones y actuaciones de las Comunidades Autónomas se ajusta a la Constitución, ya que ni su actuación supone dependencia alguna del Gobierno y la Administración autonómica respecto del Gobierno y la Administración del Estado, ni dicho órgano se inserta en el esquema organizativo de aquéllas afectando a su potestad de autoorganización. En suma, la intervención preceptiva de un órgano consultivo de las características del Consejo de Estado *«supone en determinados casos una importantísima garantía del interés general y de la legalidad objetiva... En razón de los asuntos sobre los que recae y de la naturaleza del propio órgano, se trata de una función muy cualificada que permite al legislador elevar su intervención preceptiva, en determinados procedimientos, sean de la competencia estatal o de la autonómica, a la categoría de norma básica del régimen jurídico de las Administraciones públicas o parte del procedimiento administrativo común (art. 149.1.18 CE).»* (F.J. 4).

Más adelante se volverá sobre otro aspecto de esta sentencia. Ahora es preciso aludir también a la doctrina legal fijada por la Sala Tercera del Tribunal Supremo en sentencia de 17 de noviembre de

1995, recaída en el recurso extraordinario de revisión 6680/1992, en cuya virtud no existe ninguna razón sólida para mantener una interpretación restrictiva del art. 23, párrafo segundo LOCE, cuyos términos, *«en una correcta hermenéutica, permiten entender que en aquel precepto se hace una remisión a los arts. 21 y 22 (salvo en aquellos apartados que son inaplicables a las Comunidades Autónomas) y, en lo que ahora interesa, al art. 22.3, sin que la expresión legal «cuando hayan asumido las competencias correspondientes» autorice a distinguir entre reglamentos dictados en ejecución de Leyes estatales o de Leyes autonómicas, ni dentro de éstas entre materias de la competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma o del Estado transferidas «ex» art. 150 de la Constitución Española, pues por «competencias correspondientes» hay que entender todas las asumidas, incluso estatutariamente.»* (F.J. 4).

En consecuencia, ninguna razón válida cabe esgrimir para justificar la ausencia de tan sustancial trámite en el procedimiento de elaboración de las disposiciones reglamentarias que, de acuerdo con el art. 17.2 del Estatuto de Autonomía, corresponde dictar a la Junta de Castilla y León.

Tercera.- La presente resolución quedaría incompleta si no nos detuviéramos en otro aspecto de la controversia que se ha proyectado sobre la cuestión que nos ocupa, relativo al sentido que ha de darse al art. 22.3 LOCE al someter a consulta de la Comisión Permanente del Consejo de Estado los reglamentos o disposiciones de carácter general *«que se dicten en ejecución de las Leyes»*, llevando a la jurisprudencia contencioso-administrativa a perfilar la categoría o concepto de reglamento "ejecutivo" desde una doble perspectiva.

Desde el punto de vista material, se consideran reglamentos ejecutivos los que de forma total o parcial completan, desarrollan,

pormenorizan, aplican o complementan una o varias Leyes, entendidas éstas como normas con rango de Ley, lo que presupone la existencia de un mínimo contenido legal regulador de la materia. Desde la perspectiva formal, se da cabida a los reglamentos que ejecutan habilitaciones legales con independencia de cualquier desarrollo material, ya que, como pone de relieve la Sentencia del Tribunal Supremo de 16 de junio de 1989, el art. 22.3 LOCE ha originado una construcción jurisprudencial dicotómica, quizás artificiosa, que separa los reglamentos ejecutivos de los independientes, cuando la realidad es que la necesidad de dictamen previo del Consejo de Estado enlaza sobre todo y de modo inmediato con la significación de los principios de constitucionalidad y de legalidad por los que, según el art. 2.1 LOCE, debe velar en su función consultiva el Consejo de Estado, y cuyas exigencias se proyectan sobre cualquier clase de reglamento.

De acuerdo con lo anterior, la Sala Tercera del Tribunal Supremo (en sentencia de 30 de julio de 1996, -F.J. Tercero-) considera que *«ha de tenderse, por tanto, a una interpretación no restrictiva del término «ejecución de leyes», teniendo en cuenta que hay, incluso, una mayor necesidad de control interno en la elaboración de los reglamentos, precisamente, a medida que es mayor la desconexión con la Ley y dado que, en todo caso, han de respetar el bloque de la legalidad.»* De este modo , y puesto que la categoría de reglamentos específicamente ejecutivos está formalmente consagrada en la LOCE, *«ha de incluirse en ella toda norma reglamentaria que desarrolle cualquier remisión normativa o reenvío legal a una ulterior normación que ha de efectuar la Administración como complemento de la ordenación que la propia ley establece, aunque ésta no incorpore una específica y parcial regulación material de lo que está llamado a desarrollar o completar el reglamento.»* Para la Sala, únicamente estarán excluidos del preceptivo dictamen del Consejo de Estado los reglamentos independientes, autónomos o

«*praeter legem*», en el reducido ámbito en que resultan constitucional y legalmente posibles, especialmente en el organizativo interno y en el de la potestad doméstica de la Administración y en los reglamentos de necesidad.

Cuarta.- Por último retomaremos la sentencia del Tribunal Constitucional de 24 de noviembre de 1992, cuando despeja cualquier duda para que las Comunidades Autónomas puedan establecer, en su propio ámbito, órganos consultivos equivalentes al Consejo de Estado en cuanto a su organización y competencias, siempre que éstos se ciñan a la esfera de atribuciones y actividades de los respectivos Gobiernos y Administraciones autonómicas. Antes al contrario, señala el Alto Tribunal que si en virtud de su potestad de autoorganización, crean un órgano consultivo semejante, pueden dotarlo, en relación con las actuaciones del Gobierno y la Administración autonómica, de las mismas facultades que la expresada Ley Orgánica atribuye al Consejo de Estado, en cuyo caso la intervención del órgano consultivo autonómico excluye la de aquél, salvo que la Constitución, los Estatutos de Autonomía o la Ley autonómica establezcan lo contrario para casos determinados.

A partir de esta sentencia, buena parte de las Comunidades Autónomas cuyos Estatutos de Autonomía no prevén la existencia de consejos consultivos propios, han procedido a crearlos sobre la base de su potestad de autoorganización constitucionalmente garantizada en los arts. 147.2, c) y 148.1.1ª, y aportan, sin duda, variados elementos para el análisis comparado de las líneas elegidas por cada legislador autonómico en aras a la independencia, objetividad y cualificación técnica que, para el intérprete constitucional, deben caracterizar a estos órganos.

No obstante el reconocimiento expreso de la posibilidad de sustitución del informe preceptivo del Consejo de Estado por el de un órgano superior consultivo autonómico, el Tribunal Constitucional insiste en resaltar que *«en donde o en tanto semejantes órganos consultivos autonómicos, dotados de las características de organización y funcionamiento que aseguren su independencia, objetividad y rigurosa cualificación técnica, no existan (...) las garantías procedimentales mencionadas exigen mantener la intervención preceptiva del Consejo de Estado, en tanto que órgano al servicio de la concepción global del Estado que la Constitución establece.»* (F.J. 5).

De acuerdo con cuanto se acaba de exponer, me permito recordar a V.E. que, en tanto no exista Institución autonómica a la que se atribuya la función consultiva específica 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 art. 23, segundo párrafo, de la Ley Orgánica del Consejo de Estado y de la doctrina legal recaída al respecto."

En la falta de respuesta de la Consejería de Presidencia y Administración Territorial no cabe apreciar demora, en esta ocasión, habida cuenta de la fecha en que se le ha dirigido la anterior resolución.

3.3. Otras actuaciones.

Un ciudadano de nuestra Comunidad Autónoma solicitó la intervención del Procurador del Común, planteando su disconformidad con las sanciones que la Administración regional impone en materia de patrimonio histórico, por entender que el régimen establecido en el Decreto de la Junta de Castilla y León 59/1994, 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 (para cuya adopción se ha tenido presente la Recomendación 921(1981), del Consejo de Europa) adolece de vicio de inconstitucionalidad, ya que se impide el libre uso de unos objetos cuya comercialización no está sometida a autorización alguna.

Pese a que dicho Decreto no ha sido dictaminado por el Consejo de Estado antes de su aprobación, resultaba evidente que al ser aplicado de presente, este reproche -sobre el que, por otra parte, nada se alegaba por el interesado- carecía de virtualidad a los efectos pretendidos por éste. Limitándonos, pues, al examen de la posible inconstitucionalidad alegada, el resultado de nuestra investigación nos llevó a rechazar la queja, en los términos exigidos por el art. 12.1 de la Ley 2/1994, de 9 de marzo, reguladora de la Institución y de acuerdo con la siguiente fundamentación:

"Primera.- El art. 46 de nuestra Constitución manda a los poderes públicos garantizar la conservación y promover el enriquecimiento del patrimonio histórico, cultural y artístico de los pueblos de España y de los bienes que lo integran, cualquiera que sea su régimen jurídico y titularidad, prescribiendo que la ley penal sancionará los atentados contra este patrimonio. Es de destacar que el precepto constitucional viene a situar en este caso las funciones de conservación y enriquecimiento por delante de los derechos y facultades inherentes al estatuto ordinario de la propiedad privada.

Desde este mandato dirigido a todos los poderes públicos, la competencia que el art. 149.1.28ª CE atribuye al Estado en materia de defensa del patrimonio cultural, artístico y monumental contra la exportación y la expoliación, ha sido ejercitada por el legislador estatal

mediante la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español (LPHE), cuya adecuación a la Constitución ha sido declarada por el Tribunal Constitucional en su sentencia 17/1991, de 31 de enero.

Segunda.- El art. 1.2 LPHE contiene una amplia formulación de los bienes que integran el patrimonio histórico español: *«los inmuebles y objetos muebles de interés artístico, histórico, paleontológico, arqueológico, etnográfico, científico o técnico»*, y, asimismo *«el patrimonio documental y bibliográfico, los yacimientos y zonas arqueológicas, así como los sitios naturales, jardines y parques, que tengan valor artístico, histórico o antropológico.»*

A su vez, los bienes así descritos se agrupan en la LPHE, en atención a sus caracteres físicos comunes u homogéneos, en diferentes sectores o patrimonios especiales en los que concurre genéricamente el valor o interés a que alude el art. 1.2. Para el logro de los objetivos de protección y fomento de todos ellos, la Ley establece un conjunto de limitaciones, deberes y cargas que no se despliegan de modo uniforme, sino mediante tres niveles escalonados de intensidad, que corresponden a otras tantas categorías legales de diferente contenido: bienes declarados de Interés Cultural, bienes del Inventario General y los demás bienes del patrimonio histórico español contemplados en el Título V "Patrimonio Arqueológico", Título VI "Patrimonio Etnográfico" y Título VII "Patrimonios Documental y Bibliográfico".

Aunque los patrimonios especiales que se contemplan en estos tres Títulos de la LPHE no son "categorías legales de protección" en sí mismas, existe una serie de normas específicas destinadas a su protección que deben ser observadas en todo caso, sin perjuicio de que los bienes integrantes de esos patrimonios lleguen a ser incluidos en el Inventario General (en el caso de bienes muebles), o declarados Bienes de Interés Cultural (tanto muebles como inmuebles). Así lo evidencia la

previsión del art. 14.2 LPHE en cuanto a las Zonas Arqueológicas definidas en el art. 15.5 de la misma Ley: *«Zona Arqueológica es el lugar o paraje natural donde existen bienes muebles o inmuebles susceptibles de ser estudiados con metodología arqueológica, hayan sido o no extraídos y tanto si se encuentran en la superficie, en el subsuelo o bajo las aguas territoriales españolas.»* Como se verá a continuación, la protección los bienes que integran el Patrimonio Arqueológico viene asegurada desde la propia LPHE, con independencia de la existencia de una singular figura protectora por medio de la correspondiente declaración.

Tercera.- Además de la competencia estatal ya referida, la Comunidad Autónoma de Castilla y León ostenta competencia, tanto legislativa como reglamentaria, y de gestión, ejecución e inspección en materia de patrimonio histórico, artístico, monumental y arqueológico, de acuerdo con el art. 26, número 1,13) y 2 de nuestro Estatuto de Autonomía. En virtud de los Reales Decretos de transferencias de funciones aprobados a lo largo de los años 80 cobraron efectividad las anteriores previsiones.

Ya que hasta el momento presente, el Parlamento autonómico no ha hecho uso de la habilitación estatutaria para dictar normas con rango de ley en materia de patrimonio histórico, en el ámbito de nuestra Comunidad Autónoma resulta de aplicación directa la LPHE. En el contexto de esta Ley debe situarse el análisis del Decreto 58/94, como manifestación de la potestad reglamentaria de la Junta de Castilla y León cuyo ejercicio, desde el punto de vista competencial, resulta ajustado a Derecho por los motivos expuestos más arriba.

Ahora bien, por su propia condición de norma reglamentaria, el Decreto 59/94 se encuentra subordinado a la Ley, a la que no puede contrariar, sino únicamente complementar. Mientras que a la Ley

corresponde establecer las cuestiones fundamentales de la materia que regula, el reglamento, como norma secundaria pero necesaria para su puesta en práctica, puede explicitar las reglas que en aquélla estén simplemente enunciadas y aclarar los preceptos que sean imprecisos.

Para dilucidar, pues, si existe extralimitación del Decreto respecto a la LPHE, son relevantes los siguientes preceptos:

En primer lugar, y de acuerdo el art. 40 LPHE, el Patrimonio Arqueológico a que se refiere el art. 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...»*. Resulta así 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 si no es así.

Asimismo, y puesto que la arqueología no es una determinada fase histórica sino un método para el estudio de la Historia con técnicas específicas, la Ley (art. 41) define y distingue las excavaciones arqueológicas (*«remociones, tanto en la superficie como en el subsuelo o en los medios subacuáticos, que se realicen con el fin de descubrir e investigar toda clase de restos históricos o paleontológicos y los componentes geológicos con ellos relacionados»*), y las prospecciones arqueológicas (*«exploraciones superficiales o subacuáticas, sin remoción del terreno, dirigidas al estudio, investigación o examen de datos sobre cualquiera de dichos elementos»*). Como se verá inmediatamente, la amplitud con que se alude en la Ley a estas técnicas hace innecesaria cualquier mención a los medios o utensilios que a tal efecto se puedan aplicar (desde los manuales en el caso de las excavaciones, y visuales en las

prospecciones, hasta los mas sofisticados que las ciencias físicas puedan proporcionar).

Cuarta.- Todavía en el ámbito de la LPHE, el art. 42.1 somete a autorización expresa de la Administración competente *«toda excavación o prospección arqueológica»*, al tiempo que el número 3 del mismo art. 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, para apreciar la existencia del ilícito administrativo es suficiente una actividad no autorizada, bien sea para excavaciones, bien para prospecciones, y con independencia de los medios que a tal efecto se lleguen emplear. Por lo demás, el art. 76.1, f) LPHE considera infracciones administrativas los hechos contemplados en el art. 42.3 de la misma, salvo que sean constitutivos de delito, dando así cumplimiento al mandato constitucional consistente en que la descripción de las acciones u omisiones susceptibles de reproche y sanción administrativa se efectúe precisamente mediante norma con rango formal de ley.

Quinta.- Vistos los preceptos legales que son relevantes para el enjuiciamiento del Decreto 59/94, resulta obvio que, aunque sin decirlo de manera explícita, el objeto de éste viene constituido por los mismos bienes descritos en la LPHE, y se refiere expresamente a una de las técnicas que la Ley define: la técnica prospectiva, reiterando, conforme al mandato legal, que su aplicación debe ser oportunamente autorizada por el órgano competente de la Junta de Castilla y León (art. 1 del Decreto).

Asimismo, el art. 2 letra a) del Decreto reproduce el art. 41.2 LPHE, cuando señala qué se entiende por prospecciones arqueológicas. Por su parte, el contenido de la letra b) de este mismo art. únicamente

contempla -especificándolo, como es propio del reglamento- uno de los medios, tal vez de los más idóneos, con los que tal actividad se lleva a efecto sin remoción del terreno, y estableciendo que la utilización de aparatos detectores de metales también se considera prospección arqueológica. Sin embargo, esta previsión reglamentaria no comporta una obligación más onerosa que la establecida en la LPHE que, preciso es repetirlo, exige en todo caso contar con la pertinente autorización para realizar cualquier actividad prospectiva, con independencia de cómo se efectúe.

No cabe, pues, apreciar exceso en el art. 2, letra b) del Decreto 59/94, que, por otra parte, tampoco viene a describir un tipo de ilícito administrativo no contemplado en la LPHE, sino a recordar la ilicitud de toda prospección no autorizada, y las consecuencias sancionadoras que ello acarrea.

Por último es parecer de esta Institución que el uso de aparatos detectores de metales contraviniendo las prescripciones de la LPHE es cuestión diferente a su libre comercialización, sin perjuicio de la información que los distribuidores y detallistas puedan facilitar al usuario sobre las consecuencias de su utilización incorrecta, ya que estos objetos pueden ser aplicados a otros fines y sobre bienes no integrantes del Patrimonio Arqueológico."

III. OTRAS ACTUACIONES

1. Función pública sanitaria.

Como en años anteriores, el Departamento ha abordado la tramitación de expedientes iniciados a instancia de titulados en las distintas ramas que habilitan para el ejercicio de profesiones sanitarias,

cuyas expectativas de empleo se proyectan hacia la función pública de nuestra Comunidad Autónoma.

La paralización de los procesos selectivos que les permita el acceso como funcionarios de carrera en su especialidad, hace que estos titulados se muestren particularmente interesados en los criterios que se aplican a los procesos para provisión de plazas en régimen de temporalidad, conscientes de la ventaja que representa contar con tiempo de servicios, como mérito a valorar en futuras pruebas de acceso, tanto para puestos de carácter temporal como indefinido.

La misma circunstancia explica su especial atención cuando se trata de seleccionar a quienes aspiran a realizar los cursos de especialización que ésta organiza. En uno y otro caso han denunciado ante el Procurador del Común las irregularidades que estiman se han producido con tal motivo.

Asimismo, la continuado nuestra actuación como consecuencia de las reivindicaciones planteadas por los licenciados en Biología que aspiran a desempeñar puestos de trabajo de carácter sanitario en la función pública de la Administración de Castilla y León.

De todo lo actuado en torno a estas cuestiones se da cuenta en los apartados que siguen.

1.1. Contratación de farmacéuticos en paro.

Concluida la investigación a que ha dado lugar la denuncia de un colectivo de farmacéuticos en paro, sobre el procedimiento seguido en la contratación de licenciados en farmacia para prestar servicios en la Dirección General de Salud Pública y Asistencia de la Consejería de Sanidad y Bienestar Social, el Procurador del Común ha dictado resolución a tenor de los antecedentes que previamente se exponen.

1.- El informe emitido por la Consejería de Sanidad y Bienestar Social, a solicitud de esta Institución, venía referido a los siguientes extremos:

a) Sobre la posibilidad de celebración de contratos de carácter temporal, se cita el art. 28 del vigente Convenio Colectivo para el personal laboral de la Administración General de la Comunidad de Castilla y León, que permite esta modalidad de contratación de acuerdo con la legislación vigente. Al no haberse creado en la correspondiente Relación de Puestos de Trabajo los puestos a proveer, se justifica la aplicación de la modalidad de contratación para lanzamiento de nueva actividad, de conformidad con el Real Decreto 2546/1994, de 29 de diciembre, por un período inicial de seis meses y prórrogas sucesivas por períodos no inferiores a aquél, hasta un máximo de tres años.

b) Respecto al sistema de selección, el informe se remite al Decreto 28/1985, de 11 de abril, por el que se regula el ingreso del personal laboral al servicio de la Administración de la Comunidad de Castilla y León -que en sus arts. 20 y 21 alude a los contratos de duración determinada-, advirtiéndole que la norma reglamentaria no concreta sistema alguno, sino que simplemente hace referencia en el art. 6 a la obligación de observar, en todo caso, los principios de igualdad, mérito y capacidad, así como el de publicidad, pero sin que el procedimiento concreto y detallado para la selección aparezca acotado en la norma, sino abierto, dentro de los límites de tales principios.

c) La Consejería de Sanidad y Bienestar Social nos da también noticia de la constitución de una Comisión de Selección, compuesta por representantes de la Administración y de los trabajadores, a cuyo efecto se comunicó al Comité de Empresa, con fecha 17 de julio de 1996, que el día 30 del mismo mes se celebraría la selección de cuatro farmacéuticos y un licenciado en Derecho, con destino en la Dirección

General de Salud Pública y Asistencia, adscritos al servicio de Estudios, de acuerdo con las ofertas presentadas en el INEM.

Continúa el informe señalando que el procedimiento incluyó la preceptiva comunicación de la oferta a las correspondientes Oficinas de Empleo, consignando en la misma las características que debían reunir los aspirantes, a fin de que el INEM pudiera proponer al personal idóneo, en cumplimiento del art. 21 del Decreto 28/1985 citado, y del vigente Convenio Colectivo.

d) En relación con la admisión de otros aspirantes no procedentes del INEM, la postura de la Consejería se contiene en el siguiente párrafo del informe:

"... Se ha interpretado por la Administración en la reunión de la Comisión Paritaria celebrada el día 3 de junio de 1996 y que se refleja en el Acta nº 7 de la misma, que en las pruebas de selección del personal para contrataciones temporales pueden participar no sólo los trabajadores que, atendiendo la oferta genérica de empleo, que debe en todo caso formalizarse ante la Oficina de Colocación, sean enviados por ésta, sino también todos aquellos que, habiendo tenido conocimiento de aquélla por otros medios, decidan presentarse a las mismas. Esta postura venía avalada, asimismo, por los informes de la Asesoría Jurídica General así como de la Asesoría de la Consejería de Economía y Hacienda, entendiendo que la *«formalización de la oferta genérica de empleo ante la Oficina de Colocación o servicio competente»* es *«preceptiva»* como establece el Convenio, pero no excluyente, esto es: se exige realizar dicha oferta, pero no se excluye que puedan participar en los procedimientos selectivos para la contratación temporal de personal laboral aspirantes no remitidos por el INEM. De esta manera, la oferta ante el INEM *«debe considerarse a efectos de publicidad y transparencia del proceso de contratación»*

(informe de fecha 10 de abril de 1996), pero pudiendo admitirse a la selección a otras personas de acuerdo con los principios básicos de igualdad, mérito y capacidad."

d) El informe alude, y así se desprende de las copias de las actas aportadas, a la total oposición de la representación de los trabajadores integrantes de la Comisión de Selección (manifestada anteriormente en el seno de la Comisión Paritaria) a que participaran en la selección los aspirantes que habían presentado su currículum sin haber sido enviados a través de la Oficina de Empleo. Sin embargo, este ha sido el criterio mantenido por la Administración en las reuniones de la Comisión de Selección celebradas los días 30 y 31 de julio de 1997, resultando seleccionados D.(...) y D.(...). Al no encontrar adecuados más que dos candidatos para los cuatro puestos de farmacéuticos requeridos y, tras pedir ampliación al INEM, en la sesión de la misma Comisión del día 29 de agosto fueron seleccionados D.(...) y D.(...).

e) Finalmente, en cuanto al procedimiento selectivo, se ha utilizado el de lectura del currículum y entrevista para valorar la aptitud para el desempeño de las funciones previstas, entendiendo la Administración -también en contra de la representación sindical- que no procedía realizar prueba escrita al no existir un temario que se hubiera proporcionado a los aspirantes dada la necesidad de incorporación inmediata de los mismos.

2.- A la vista de lo informado, esta Institución consideró relevante conocer el modo en que se había instrumentado la vía alternativa de la oferta al INEM, propugnada por la Administración, y en tal sentido se interesó de la Consejería de Sanidad y Bienestar Social documentación comprensiva de los medios empleados a efectos de publicidad de la convocatoria, período de exposición de la misma,

en su caso, y plazo establecido para formular la solicitud. Dicho órgano emitió informe ampliatorio en los siguientes términos:

"En el procedimiento de contratación objeto de su escrito no se empleó medio alguno oficial a efectos de publicidad distinto de la propia oferta genérica al INEM. Esto se explica por la inmediatez con que se produjo el procedimiento selectivo tras el debate en Comisión Paritaria de fecha 3 de junio de 1996 sobre el que se levantó el Acta nº 7, referente a que en las pruebas de selección del personal para contrataciones temporales pueden participar no sólo los trabajadores que atendiendo la oferta genérica de empleo, sean enviados por ésta (*sic*), sino también todos aquellos que, habiendo tenido conocimiento de aquella *por otros medios* decidan presentarse a las mismas..."

Tras invocar de nuevo los informes de la Asesoría Jurídica citados más arriba, el escrito concluye reiterando:

"...habiéndose establecido este criterio poco tiempo antes de la concreta selección a que nos referimos, aún no se habían previsto y articulado los medios de publicidad adecuados, lo que actualmente sí se realiza, a través de los correspondientes tableros de anuncios. La circunstancia es que, presentándose a las referidas pruebas personas no remitidas por el INEM, se debatió por la Comisión de Selección qué hacer ante este evento no previsto, decidiéndose por la representación de la Administración que debía, lógicamente, aplicarse el criterio establecido en Comisión Paritaria y que V.E. ya conoce."

3.- Analizados los informes de la Asesoría Jurídica General y de la Asesoría Jurídica de la Consejería de Economía y Hacienda, de 26 de marzo y 20 de abril de 1996, respectivamente, son de resaltar las siguientes conclusiones:

a) Tras la modificación del art. 16 del Estatuto de los Trabajadores, operada en virtud de la Ley 10/1994, de 19 de mayo, de Medidas Urgentes de Fomento de la Ocupación, la Administración regional, al igual que cualquier empresario particular, no viene obligada a contratar a través del INEM, y en este sentido habría que entender no aplicable el art. 21. a) del Decreto 28/85, por el que se regula el ingreso del personal laboral al servicio de la Administración de la Comunidad Autónoma de Castilla y León.

b) La obligación de formular oferta genérica ante la Oficina de Colocación o servicio competente nace de la voluntad acorde de la Administración regional y los representantes de los trabajadores de la misma, manifestada en el Convenio Colectivo vigente, por lo que al procedimiento que allí se establece habrá de estarse.

c) Si bien es preceptivo que la contratación se lleve a cabo previa formalización de oferta genérica de empleo, este requisito no significa que sólo puedan participar en el proceso selectivo los aspirantes propuestos por el INEM y, menos aún, que el contrato deba celebrarse necesariamente con alguno de dichos aspirantes. La exigencia del Convenio Colectivo en ningún momento excluye la posibilidad de acudir además a formular la oferta ante las agencias de colocación, entendiendo que "la única limitación al respecto vendría determinada por la necesidad de respetar tanto en la oferta como en el posterior proceso selectivo los principios básicos de igualdad, mérito, capacidad y publicidad."

d) La formalización de la oferta genérica de empleo ante la Oficina de colocación o Servicio competente debe considerarse a efectos de publicidad y transparencia del proceso de contratación.

Admitidas las anteriores conclusiones, no es menos cierto que la participación de otros aspirantes no propuestos por la Oficina de

colocación ha de quedar subordinada, igualmente, al cumplimiento del principio de publicidad de todo proceso selectivo, tal y como dispone, por lo demás, el art. 6 del Decreto 28/85, ya citado.

Sobre la aplicación de dicho principio al presente caso, esta Institución se dirigió a la Consejería de Sanidad y Bienestar Social en los siguientes términos:

"Primero.- En primer lugar hemos de resaltar que, al menos formalmente, parecen superadas las discrepancias entre la Administración de la Comunidad de Castilla y León y la representación de los trabajadores de la misma, sobre los sistemas de selección del personal laboral para contrataciones de duración determinada, así como el alcance de la publicidad que ha de darse a los mismos.

En efecto, en el B.O.C. y L. nº 163 de 27 de agosto de 1997, se hace público el Acuerdo de la Comisión Paritaria de Aplicación e Interpretación del IV Convenio Colectivo para el Personal Laboral de la Administración General de la Comunidad de Castilla y León, sobre la contratación temporal regulada en el art. 28 del mismo, por el que se establecen criterios, reglas y procedimientos en los dos apartados relativos a "bolsas de empleo" y "otras contrataciones", y que contemplan, junto con la formalización de la "preceptiva oferta genérica de empleo ante la respectiva oficina de colocación o servicio competente", la existencia de "convocatoria pública para celebrar las pertinentes pruebas de selección", que deberá tener una difusión mínima por espacio de tres días y a través de las Oficinas de Información, Iniciativas y Reclamaciones de la Junta de Castilla y León.

En cuanto ordenado a una efectiva aplicación del principio de publicidad de las convocatorias de selección de personal, ninguna objeción cabe hacer al contenido del Acuerdo que someramente se

acaba de reseñar, cuyo antecedente se encuentra en la citada sesión del mismo órgano de fecha 3 de junio de 1996 (Punto 5º del orden del día recogido en el acta nº 7), ocasión en la que prevalecieron las tesis de la Administración recogidas en el número 2, letra d) de este escrito, aunque sin definir qué *otros medios* resultaban hábiles para que otros aspirantes no procedentes de las Oficinas de Empleo tuvieran noticia de la convocatorias.

Segundo.- Precisamente en esta circunstancia basa la Consejería de Sanidad y Bienestar Social la ausencia de una adecuada publicidad del proceso selectivo que ahora se analiza, y que sin embargo no impidió que algunas personas llegaran a conocimiento del mismo ("...no se empleó medio alguno oficial a efectos de publicidad..."; "...habiéndose establecido este criterio poco tiempo antes de la concreta selección a que nos referimos, aún no se habían previsto y articulado los medios de publicidad adecuados...").

Frente a este argumento, hemos de afirmar que nuestro ordenamiento jurídico no contempla *otros medios* válidos para exteriorizar la existencia de convocatorias que la divulgación de las mismas mediante la pertinente publicación. En este sentido es terminante la Sentencia del Tribunal Constitucional 85/1983, de 25 de octubre, cuyo Fundamento Jurídico quinto afirma lo siguiente:

"Se sabe que la publicación es algo esencial a la convocatoria y que ha de ser lo suficientemente eficaz para que se cumplan los principios y fines del procedimiento de selección de los que van a integrarse en los cuadros de la Administración y, en definitiva, desde la perspectiva de los aspirantes al empleo público, el servir al acceso en condiciones de igualdad a la Función Pública, derecho este incluido en el catálogo de los derechos fundamentales (art. 23.2 de la CE), y, desde

el lado de la Administración, el satisfacer el interés público facilitando la mayor concurrencia de aspirantes."

Puesto que todas las personas seleccionadas para prestar servicios en la Administración regional acceden al desempeño de cargos o funciones públicas de carácter profesional -que a la postre serán valorados como méritos en convocatorias posteriores-, entendemos aplicable esta doctrina con independencia del vínculo jurídico que se establezca entre aquéllas y la Administración, y de la temporalidad de la relación, circunstancias que pueden y deben conciliarse con la urgencia para proveer determinados puestos de trabajo en tanto se destina a los mismos a los funcionarios de carrera. En este sentido, la misma sentencia antes citada considera que, dentro del respeto a los fines que deben presidir la actuación de la Administración pública en esta materia, los criterios para instrumentar la publicación de las convocatorias no son necesariamente únicos.

Tercero.- En suma y para concluir, toda convocatoria procedente de los órganos de las Administraciones públicas no es otra cosa que un acto administrativo, sometido, por ello mismo y en virtud del principio de legalidad, a las prescripciones establecidas con carácter general en Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las Administraciones públicas y del procedimiento administrativo común, cuyo art. 53 dispone que los actos administrativos se producirán por el órgano competente de acuerdo con el procedimiento establecido, y su contenido se ajustará a lo dispuesto por el ordenamiento jurídico y será determinado y adecuado a los fines de aquéllos.

Una vez que la Administración regional decidió unilateralmente sobre la procedencia de no restringir la admisión de candidatos a la provisión de puestos de trabajo, no existía impedimento alguno para

que su aplicación fuese real y efectiva, haciendo pública la convocatoria por un medio que permitiese su general conocimiento. Sin embargo, tan razonable decisión se ha quedado, en el caso que nos ocupa, a mitad de camino, toda vez que, lejos de promover la concurrencia en condiciones de igualdad, ha propiciado el reproche de quienes, estando interesados en participar en el proceso selectivo, no tuvieron oportunidad de averiguar su existencia.

Por cuanto antecede, y en el ejercicio de las funciones que me atribuye el art. 1.1 de la Ley 2/1994, de 9 de marzo, del Procurador del Común de Castilla y León, he resuelto advertir a V.E. de la irregularidad que, a juicio de esta Institución, ha concurrido en el proceso de selección analizado, formulando el pertinente recordatorio sobre el deber de estricta observancia de los principios constitucionales de acceso a la función pública en cuantas convocatorias se celebren por esa Consejería."

La Consejería de Sanidad y Bienestar Social nos ha respondido asumiendo la advertencia realizada y reconociendo la importancia que tiene la estricta observancia de los principios constitucionales de acceso a la función pública, al tiempo que alude al Acuerdo de la Comisión Paritaria sobre la contratación temporal, que prevé, junto con la formalización de oferta genérica de empleo, la posibilidad de convocatoria pública para celebrar las pertinentes pruebas de selección.

En el mismo escrito se formulaban al tiempo una serie de consideraciones que estimamos oportuno poner de manifiesto:

"... en el momento de la contratación referenciada, esta Administración no se planteó el asunto como un problema de publicidad, puesto que, tanto del art. 28 del Convenio -en relación con el 21 del Decreto 28/1985, de 11 de abril- como de los informes emitidos por diversos órganos sobre el citado artículo, se derivaba que

la publicidad de la oferta quedaba garantizada mediante la remisión de la correspondiente oferta genérica al INEM. Tal era la publicidad mínima exigible, como puso de manifiesto el informe de fecha 10 de abril de 1996: la oferta ante el INEM *"debe considerarse a efectos de publicidad y transparencia del proceso de contratación"*.

Así pues, con esta interpretación, el caso no se planteaba sobre el telón de fondo de la publicidad de la convocatoria, sino sobre el de los derechos de los concretos interesados en el procedimiento que se personaron a la selección sin haber sido remitidos por el INEM: habiéndose cumplido el requisito mínimo de publicidad -pues con la oferta al INEM habría sido suficiente-, sin embargo se presentaron personas que habían conocido la convocatoria por vías diferentes.

Efectivamente, como V.E. dice, la Administración se quedó, tal vez, "a mitad de camino", pues pretendiendo salvaguardar los derechos de tales interesados, careció de los "reflejos" suficientes para, ante ese evento no previsto, efectuar una publicación urgente de la convocatoria en cuestión. Y sin haber rechazado la participación de tales interesados, en contra del criterio interpretativo de la propia Administración, habría propiciado, sin duda, el ulterior reproche de éstos, no haber andado esa "otra mitad del camino", efectivamente, lo ha propiciado por parte de aquellos que no tuvieron la oportunidad de conocer la existencia del procedimiento selectivo.

La perspectiva que el transcurso del tiempo otorga, por supuesto, no es la misma que la que se tiene ante la inmediatez de la circunstancia concreta: es más fácil calibrar qué es lo adecuado en la distancia, cuando las consecuencias de cada actuación ya se han manifestado, que estando inmersos en el propio proceso, cuando esas consecuencias no son, por regla general, fáciles de predecir."

La respuesta del Centro directivo destinatario de nuestra resolución dista de ser tranquilizadora, pues parece desprenderse la existencia de un amplio margen a la improvisación sobre una materia, la selección de personal, que debe ser máximo exponente de la transparencia y objetividad de la actuación administrativa.

1.2. Las sustituciones de farmacéuticos titulares.

En el escrito de queja de una licenciada en farmacia, cuya inclusión en las listas para sustituciones de farmacéuticos titulares en la provincia de Palencia le fue denegada por el Servicio competente, por encontrarse trabajando en horario de media jornada como adjunta de oficina de farmacia, se denunciaba el trato discriminatorio recibido respecto a otros compañeros farmacéuticos que, en situación semejante a la suya, han llegado a realizar este tipo de sustituciones.

Sin dejar de tener presente que en materia de incompatibilidades del personal al servicio de las Administraciones públicas, el legislador parte del principio fundamental de dedicación a un sólo puesto de trabajo, si bien respetando el ejercicio de las actividades privadas que no impidan o menoscaben el estricto cumplimiento de sus deberes ni comprometan su imparcialidad o independencia, esta Institución consideró oportuno iniciar los trámites conducentes a esclarecer los hechos expuestos por la interesada.

La respuesta a nuestra solicitud de informe, por parte de la Delegación Territorial, fue del siguiente tenor:

"Primero.- D^a.(...) se personó en el Servicio Territorial de Sanidad y Bienestar Social al objeto de consultar la posibilidad de realizar sustituciones de farmacéuticos titulares, manifestando que se hallaba prestando servicios a media jornada (de 10 a 14 horas) como

adjunta de Oficina de Farmacia, a lo cual se le contestó verbalmente que estaba incurso en incompatibilidad al coincidir parte de su horario en la Oficina de Farmacia con el de los Farmacéuticos Titulares, que es de 8 a 15 horas.

No obstante, se le instó a que presentara por escrito su petición, contestándole, una vez presentada, en los mismos términos.

Segundo.- El mismo criterio, es decir, no permitir la realización de sustituciones cuando se tiene conocimiento de estar incurso en causa de incompatibilidad, se aplica para todas las sustituciones de sanitarios, de forma que el documento de nombramiento recoge un apartado en el cual el interesado formula una declaración en la que se compromete a no estar afectado por la Ley 53/84 de incompatibilidades y normas de desarrollo de la misma.

El citado Servicio Territorial, una vez firmada tal declaración, da por sentado que es cierta y por tanto se procede al nombramiento correspondiente, salvo que conste de algún modo su no adecuación a la realidad.

Tercero.- Sobre que se siente discriminada respecto a otros compañeros farmacéuticos que se encuentran en situación semejante a la suya y se les ha permitido realizar sustituciones, el referido Servicio Territorial únicamente tiene constancia de una persona que hallándose con contrato a tiempo parcial en la misma Oficina de Farmacia que la interesada, se le dio una sustitución debido a que nos comunicó que su contrato a tiempo parcial estaría en vigor hasta una determinada fecha, a partir de la cual podría ser nombrada sustituta, pero tal contrato se prolongó sin comunicación al Servicio Territorial y de tal modo se vio favorecida por una sustitución durante el mes de septiembre en (...)."

Tras lo informado y a la luz de lo establecido en las normas legales y reglamentarias de aplicación, el Procurador del Común dirigió a la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León, la siguiente resolución:

"El nombramiento de sustitutos del personal sanitario en el ámbito de la atención primaria, hospitalaria y asistencial, viene regulado en el Decreto de la Junta de Castilla y León 1/1995, de 12 de enero, aunque en forma incompleta, al guardar silencio sobre el sistema de elaboración de las listas de aspirantes, a los requisitos que éstos deben reunir, sistema de selección, incompatibilidades, etc., sin que tampoco se hayan dictado normas de desarrollo sobre estas cuestiones.

No obstante, el régimen de incompatibilidades de esta clase de personal hay que buscarlo en la Ley 53/1984, de 26 de noviembre, de incompatibilidades del personal al servicio de las Administraciones Públicas (LI, en adelante), de carácter básico de acuerdo con su disposición final Primera, y, en consecuencia, aplicable al personal al servicio de las Administraciones de las Comunidades Autónomas, cualquiera que sea la naturaleza jurídica de la relación de empleo (art. 2 apartados 1, letra b) y apartado 2 de la misma).

El análisis de esta Ley, así como el de las normas dictadas en su ejecución y desarrollo, nos llevan a formular a V.I. las siguientes observaciones:

Primera.- El art. 1.1 LI establece con carácter general la imposibilidad de desempeñar un segundo puesto de trabajo, cargo o actividad en el sector público, salvo las excepciones que la misma contempla. No existe una previsión semejante cuando de empleo en el sector privado se trata, sino que, en tales casos, ha de estarse al principio general de incompatibilidad absoluta cuando el ejercicio de cualquier cargo, profesión o actividad pueda impedir o menoscabar el

estricto cumplimiento de los deberes del personal al servicio de la Administración pública o comprometer su imparcialidad o independencia (art. 1.3).

Esta última regla se completa con la contenida en el art. 12.2 de la misma Ley: Si la actividad privada corresponde a un puesto de trabajo que requiere la presencia efectiva del interesado durante un horario igual o superior a la mitad de la jornada semanal ordinaria de trabajo en las Administraciones públicas, la compatibilidad sólo podrá autorizarse cuando la actividad pública sea de las consideradas legalmente a tiempo parcial. A esta limitación debe añadirse la contemplada en el penúltimo párrafo del art. 14, en cuya virtud, el reconocimiento de compatibilidad no podrá modificar la jornada de trabajo y horario del interesado.

De los antecedentes obrantes en esta Institución se desprende que, en principio, no nos encontramos ante el supuesto que se acaba de exponer, toda vez que, aunque se trata del desempeño de un puesto de trabajo en el sector privado, la duración de la jornada, según manifiesta la propia interesada es de 10 a 14 horas diarias, y por tanto coincidente en parte con la jornada de trabajo de los Farmacéuticos Titulares.

Segunda.- Se han señalado hasta ahora las reglas primordiales que han de ser tenidas en cuenta para poder autorizar la compatibilidad de un puesto de trabajo del sector público con otro en el sector privado o, más propiamente, para *«el reconocimiento de compatibilidad»* por parte del órgano competente, en expresión del art. 14 LI.

Sin embargo, ningún precepto de la Ley básica impide que quien desempeña un puesto de trabajo, ya en el sector público, ya en el privado, aspire a obtener otro puesto como personal funcionario o laboral -y con independencia de la temporalidad o no del vínculo jurídico- al servicio de una Administración pública. De ahí que el art.

10 LI contemple con carácter general el derecho de opción de aquéllos que accedan, por cualquier título, a un puesto del sector público que resulte incompatible con el que vinieran desempeñando, e incluso dicte reglas de actuación en el caso de puestos susceptibles de ser autorizados como compatibles.

También por lo que concierne a aquél que acceda a un puesto público cuando viniere realizando una actividad privada que requiera el reconocimiento de compatibilidad, el art. 13.3 del Real Decreto 598/1985, de 30 de abril, dictado en desarrollo de la LI, previene la obligación de obtener dicho reconocimiento o "*«cesar en la realización de la actividad privada antes de comenzar el ejercicio de sus funciones públicas»*".

Tercera.- Se desprende de la documentación aportada que el Servicio de Sanidad y Bienestar Social de esa Delegación Territorial de Palencia ha negado a la interesada la posibilidad de su inclusión en la lista de farmacéuticos para la realización de sustituciones, efectuando, en definitiva, un juicio anticipado sobre la existencia de incompatibilidad, que sólo procedería plantear si hubiera resultado seleccionada, toda vez que, de acuerdo con los preceptos legales y reglamentarios que se acaban de citar, se debe permitir al aspirante el ejercicio de la correspondiente opción entre el puesto alcanzado y el que viniera desempeñando.

Es de resaltar, además, que el criterio aplicado en el caso que se somete a nuestra consideración no se ha seguido en otras ocasiones, tal y como se desprende del informe emitido por esa Delegación Territorial, en el que se reconoce haber admitido como aspirante a una persona con contrato a tiempo parcial (y ello con independencia de lo manifestado por ésta acerca de la concreta duración del mismo y de la falta de veracidad de la declaración exigida en el acto de toma de

posesión -art. 13 del R.D. 598/85- como sustituta en (...), que al parecer no ha acarreado ninguna consecuencia para su autora). Esta circunstancia nos lleva a apreciar que se han adoptado decisiones desiguales para casos idénticos, vulnerando el mandato constitucional de no discriminación que debe ser observado en la selección del personal al servicio de las Administraciones públicas.

Cuarta.- La presente resolución quedaría incompleta si no aludiésemos al Decreto de la Junta de Castilla y León 227/1997, de 20 de noviembre (B.O.C.y L. nº 227 de 25 de noviembre), por el que se aprueba el Reglamento de incompatibilidades del personal al servicio de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, vigente en la actualidad y en cuyo ámbito de aplicación quedan comprendidos los sustitutos sanitarios. En este Reglamento se dedica el Capítulo III al personal sanitario, y dentro de él, el art. 20.1 establece que la prestación de servicios para los que se exija la titulación de licenciado en Farmacia y que comporte el ejercicio de funciones de autoridad Sanitaria es incompatible con la condición de titular, copropietario, regente, sustituto o adjunto de oficina de farmacia, al tiempo que el apartado 2 del mismo art. excluye de la aplicación del art. 12.2 LI a los farmacéuticos titulares obligados a tener oficina de farmacia abierta en el propio partido donde ejercen su función.

Sin embargo, esta Institución considera que tal regulación en nada altera cuanto venimos manteniendo en los dos ordinales precedentes y, en consecuencia, ni existía antes ni existe en la actualidad base legal para que el Servicio de Sanidad y Bienestar Social de esa Delegación Territorial rechace la inclusión en las listas para sustituciones de Farmacéuticos Titulares de aquellos aspirantes que, al tiempo de la solicitud, se encuentren desempeñando otro puesto de trabajo, negándoles por esta razón la oportunidad de resultar seleccionados, si reúnen méritos suficientes para ello, así como el

consiguiente ejercicio de la opción que también se contempla en el art. 31 del Reglamento autonómico.

En virtud de cuanto antecede y de conformidad con los arts. 1.1. y 19 de la Ley 2/1994, de 9 de marzo, reguladora del Procurador del Común de Castilla y León, he resuelto formular la siguiente recomendación formal:

Que en los procesos de formación de las listas de aspirantes a sustitutos de Farmacéuticos Titulares de la provincia de Palencia, se apliquen correctamente las normas legales y reglamentarias que regulan las incompatibilidades del personal al servicio de la Administración de la Junta de Castilla y León, ateniéndose a los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad en la selección de aquéllos.

Esta es mi resolución y así la hago saber, con el ruego de que me manifieste la aceptación de la recomendación realizada o, en su caso, el rechazo motivado de la misma, significándole que con esta fecha doy traslado de su contenido a la Consejería de Sanidad y Bienestar Social."

La Delegación Territorial destinataria de nuestra recomendación ha comunicado recientemente que la misma se ha trasladado al Servicio competente, a fin de que sea tenida en cuenta en los futuros procesos de formación de listas de aspirantes a sustitutos de Farmacéuticos titulares.

1.3. Los cursos de Diplomado en Sanidad.

En relación con el derecho al perfeccionamiento de los funcionarios y consiguiente obtención de méritos a alegar a efectos de la promoción profesional de los mismos, fue precisa la intervención de

esta Institución, esta vez a propósito de las irregularidades advertidas en la selección de los aspirantes del grupo destinado a farmacéuticos, por el incumplimiento de los criterios establecidos en la Orden de la Consejería de Sanidad y Bienestar Social de 3 de junio de 1996 (B.O.C. y L. de 21 de junio), por la que se convocó el curso de Diplomado en Sanidad a desarrollar durante el año 1996 por la Dirección General de Salud Pública y Asistencia, ya que resultó seleccionado para su realización un farmacéutico que ni pertenecía a la función pública sanitaria ni se encontraba en situación de desempleo.

En respuesta a nuestra primera petición de informe, la Dirección General de Salud Pública y Asistencia, manifestaba que en toda su actuación se había atendido al principio de legalidad, puesto que se habían cumplido estrictamente los requisitos establecidos en la meritada Orden, artículo 2º, punto 1 y 3, es decir:

"«Acceso al curso. 1. Podrán acceder los funcionarios con plaza en propiedad, preferentemente, y personal interino de los grupos A y B, escalas sanitarias que presten servicios a la Administración de Castilla y León.

3. También podrán participar los sanitarios en situación de desempleo que se encuentren inscritos en las listas de interinidades y sustituciones de los Servicios Territoriales de Sanidad y Bienestar Social.»

Se nos remitió asimismo documentación, de la que resultaba que D.(...) había presentado solicitud en fecha 27 de junio de 1996, en la que hacía constar como centro de trabajo el Colegio Oficial de Farmacéuticos de (...), sin cumplimentar ninguno de los apartados de la instancia destinados a acreditar, bien su condición de funcionario (propietario o interino), o personal estatutario o, en otro caso, la situación de parado. A la copia de la instancia se acompañaba

únicamente certificación comprensiva de los servicios prestados en diversos períodos comprendidos entre el 1 de diciembre de 1989 y el 21 de febrero de 1991, en calidad de sustituto de puestos de trabajo correspondientes al Cuerpo de Farmacéuticos Titulares.

A la vista de lo anterior, esta Institución solicitó informe ampliatorio y, en su caso, copia del documento acreditativo de la situación de desempleo del interesado. El informe, sin aportación documental alguna, fue emitido en los siguientes términos :

"1º. Que D. (...) no es funcionario interino de la Administración Autonómica de Castilla y León.

2º. Que según la Orden de 3 de junio de 1996 de la Consejería de Sanidad y Bienestar Social por la que se convoca el curso de Diplomados en Sanidad, uno de los requisitos para el acceso a dicho curso es que podrán participar los sanitarios en situación de desempleo que se encuentren inscritos en las listas de interinidades y sustituciones de los Servicios Territoriales de Sanidad y Bienestar Social.

3º. Que en la provincia de Zamora no existe lista oficial para sustituciones, por lo que se utiliza para la adjudicación de las mismas la lista oficial de aspirantes a Farmacéuticos Titulares Interinos de dicho Servicio Territorial.

4º. Que dentro del plazo de la convocatoria D. (...) sí estaba inscrito en la lista de aspirantes a Farmacéuticos Titulares Interinos del Servicio Territorial de Zamora con el número (...).

5º. La Dirección General de Salud Pública y Asistencia ha actuado con total transparencia al hacer pública la lista provisional de alumnos admitidos en cada curso estableciendo un plazo de alegaciones. Transcurrido dicho plazo, no se recibió ninguna

reclamación al art. 2 del grupo de Farmacéuticos, procediendo a hacer definitiva la misma."

El juicio formulado por el Procurador del Común, a la vista de los antecedentes expuestos se ha incorporado a la siguiente resolución, enviada a la Dirección General de Salud Pública y Asistencia, y de la que se ha dado traslado a la Consejería de Sanidad y Bienestar Social:

"Ante todo hemos de considerar irrelevante que en este caso se haya acudido a la lista oficial de interinos y no a la de sustitutos, puesto que en la convocatoria del Curso de Diplomado en Sanidad del año 1996 se admitía la inscripción de los aspirantes en una u otra lista (no así en la del presente año, que menciona únicamente la lista de sustituciones -art. 2.3 de la Orden de la Consejería de Sanidad y Bienestar Social de 29 de enero de 1997, publicada en el B.O.C.y L. nº 28 de 11 de febrero-). Tampoco afecta al contenido de la presente resolución que no se hayan formulado alegaciones a la lista provisional de alumnos admitidos.

Así pues, la cuestión nuclear que plantea el presente expediente es la falta de acreditación de la situación de desempleo del Sr. (...) ,que, al contrario, declaró en su solicitud contar con un puesto de trabajo en el - Colegio Oficial de Farmacéuticos de (...) -Corporación que no corresponde a la Administración de la Comunidad de Castilla y León, ni al INSALUD-.

Esta Institución considera que para el grupo de Farmacéuticos ha sido seleccionado un aspirante que no cumplía los requisitos del art. 2.3 de la Orden de 3 de junio de 1996, toda vez que el tenor literal del precepto no deja lugar a dudas sobre la doble condición que debían reunir quienes participasen por este apartado: *«También podrán participar los sanitarios en situación de desempleo que se encuentren*

inscritos en las listas de interinidades y sustituciones de los Servicios Territoriales de Sanidad y Bienestar Social.»

Las cuestiones relativas a la formación y perfeccionamiento de los funcionarios públicos se encuentran actualmente comprendidas en el ámbito de la negociación colectiva, de acuerdo con el art. 32 de la Ley 9/1987, de 17 de junio, de órganos de representación, determinación de las condiciones de trabajo y participación del personal al servicio de las Administraciones públicas, siendo una manifestación de la misma el Acuerdo de formación continua en las Administraciones públicas, adoptado el 21 de marzo de 1995 y publicado por Resolución de la Secretaría de Estado para las Administración pública de 28 de marzo siguiente (B.O.E. número 82 de 6 de abril).

En el ámbito específico de la función pública de la Administración de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, son de señalar el Acuerdo de 29 de abril de 1991, sobre determinadas materias referentes al personal funcionario dependiente de la misma, y la Resolución de la Secretaría General de Presidencia y Administración Territorial 1 de septiembre de 1992, por la que se hace público el Acuerdo suscrito para modernizar la Administración y mejorar las condiciones de trabajo.

Según el primero de los Acuerdos citados, corresponde a la Mesa Sectorial de Negociación en materia de cursos de Formación y Perfeccionamiento la fijación de los criterios de selección de quienes estén llamados a participar en los mismos, criterios que, obviamente, deberán quedar plasmados en las oportunas convocatorias que se aprueben por los órganos competentes de la Administración Autonómica.

Y si admitimos que de no existir acuerdo alguno sobre esta cuestión, la Administración puede elaborar unilateralmente las convocatorias de los cursos de formación y perfeccionamiento y establecer los requisitos que considere adecuados, debe ser precisamente en las convocatorias donde se posibilite el acceso de quienes presten servicios en empresas o instituciones -bien sean públicas o privadas- ajenas a la Administración sanitaria de la Comunidad Autónoma de Castilla y León.

En nuestra opinión, la reiterada doctrina jurisprudencial que califica las bases de las convocatorias como "ley del concurso" (o de la oposición, o del concurso-oposición), con la consecuencia de que todos los afectados, incluida la Administración convocante, están obligados a atenerse a ellas, puede aplicarse sin violencia a las convocatorias para la celebración de cursos de formación y perfeccionamiento. Al igual que en aquéllas, concurre en éstas la cualidad de actos administrativos favorables, en cuanto generan en sus destinatarios expectativas e intereses legítimos, y de ahí que la Administración no pueda revocarlos libremente. Sin embargo, el cambio de criterio operado en la fase de selección y adjudicación de las plazas, al margen de la Orden de 3 de junio de 1996 -la no exigencia de la condición de desempleado-, ha impedido injustificadamente que otros posibles interesados, en situación semejante al Sr.(...), hayan participado en la convocatoria que dicha Orden regulaba.

Por cuanto antecede, en el ejercicio de las competencias que me atribuyen los arts. 1.1 y 19 de la Ley 2/1994, de 9 de marzo, del Procurador del Común de Castilla y León, tengo a bien formular a V.I. recomendación formal, que se contrae en el presente caso al deber de estricta observancia de las bases de las convocatorias que, en orden a la celebración de cursos de formación y perfeccionamiento, sean

aprobadas y publicadas por la Consejería de Sanidad y Bienestar Social."

En esta ocasión la respuesta de la Dirección General aceptando nuestra resolución no se hizo esperar. En su escrito se manifestaba que con posterioridad a 1985, la organización de los Cursos de Diplomados en Sanidad ha dejado de corresponder a la Escuela Nacional de Sanidad, atribuyéndose a las Comunidades Autónomas, aunque de acuerdo con las directrices marcadas por ésta, y, asimismo que se han celebrado varias ediciones anuales que han dado lugar a un elevado numero de solicitudes en cada convocatoria, no produciéndose hasta el momento situaciones anómalas o incorrectas de relevancia, aunque debido al laborioso proceso de selección, se hayan producido ocasionalmente errores humanos o administrativos, por supuesto exentos de toda intencionalidad.

1. 4. Cursos de postgrado.

Una organización sindical de funcionarios sanitarios compareció ante esta Institución poniendo de manifiesto las presuntas irregularidades que, a su juicio, han concurrido en el desarrollo de los Cursos de Postgrado impartidos por la Universidad de Valladolid, denominados "Curso de Especialista Universitario en Salud Pública" y "Master de Salud Pública y Administración Sanitaria", promovidos y patrocinados por la Consejería de Sanidad y Bienestar Social de la Junta de Castilla y León en el marco de los convenios suscritos al efecto por este órgano y la Universidad de Valladolid.

Más concretamente, los motivos de la queja comprendían los siguientes extremos:

a) Se había establecido como requisito imprescindible para ser admitido a la realización del Master de Salud Pública y Administración Sanitaria, a celebrar en el año 1995, haber realizado el Curso de Especialista en Salud Pública impartido el año anterior, por considerar aquél como una prolongación de éste.

No obstante lo anterior, la Universidad de Valladolid ha expedido los Diplomas correspondientes a uno y otro curso de forma independiente, y acreditando por dos veces las más de 200 horas comprensivas del Curso de Especialista en Salud Pública, no constando en los Diplomas lo establecido en el art. 7.2 del Real Decreto 1496/1987, de 6 de noviembre.

b) Por la incidencia que tiene la obtención de estos Diplomas en el acceso a la función pública sanitaria de la Comunidad de Castilla y León, y dado que su realización se financia en parte con fondos de la Administración regional, el procedimiento de selección de los aspirantes debería estar basado en criterios objetivos y veraces. Por ello se cuestiona el sistema de acceso a los cursos, consistente en una entrevista-currículum sin que los solicitantes tengan conocimiento del baremo que se aplica a los aspirantes y sin haberse hecho pública la lista de las personas seleccionadas. Este extremo tiene especial importancia, a juicio del Sindicato compareciente, por cuanto la inicial reserva de 10 plazas, con carácter gratuito, a favor del personal designado por la Consejería de Sanidad y Bienestar Social, se ha transformado posteriormente en una rebaja en la matrícula del curso para todos los funcionarios dependientes de la Junta de Castilla y León que han realizado los mencionados Cursos de Postgrado.

El sindicato compareciente se ha dirigido en reiteradas ocasiones tanto a la Universidad de Valladolid como a la Consejería de

Sanidad y Bienestar Social, sin haber recibido hasta el momento una respuesta satisfactoria.

Admitida a trámite la queja se inició la correspondiente investigación con la solicitud de informes a la Universidad de Valladolid y a la Consejería de Sanidad y Bienestar Social. Las cuestiones planteadas en el presente expediente quedan comprendidas en los dos apartados que se analizan a continuación.

Primero.- Sobre el requisito de haber realizado el curso de Especialista Universitario en Salud Pública para poder acceder al Master de Salud Pública y Administración Sanitaria, y la expedición de dos Títulos independientes con duplicidad de horas.

1.- De los informes y documentación aportados por la Consejería de Sanidad y Bienestar Social se desprende que se han celebrado con la Universidad de Valladolid los siguientes Convenios:

Con fecha 23 de julio de 1993, para la celebración del "Curso de Especialista Universitario en Salud Pública" (curso 1993-94). Título propio de la Universidad de Valladolid aprobado por la Junta de Gobierno de 17 de junio de 1993, colaborando la Consejería de Sanidad y Bienestar Social en la financiación de los gastos originados con una aportación de cuatro millones de pesetas .

Con fecha 24 de octubre de 1994, para la realización del "Master de Salud Pública y Administración Sanitaria (curso 1994-95). Título propio de la Universidad de Valladolid aprobado por la Junta de Gobierno con fecha 21 de julio de 1994. En lo demás igual que el anterior.

Con fecha 1 de junio de 1995, para la realización del "Master de Salud Pública y Administración sanitaria". Título propio de la

Universidad de Valladolid aprobado por acuerdo de la Comisión Permanente de la Junta de Gobierno de fecha 18 de mayo de 1995, con la salvedad de la estipulación Primera, que se refiere a la primera parte de la segunda edición de dicho Master, a celebrar durante 1995. En lo demás de igual contenido que los anteriores.

Con fecha 4 de junio de 1996, en términos idénticos al anterior, con la salvedad de la estipulación Primera, que se refiere a la segunda parte de la segunda edición de dicho Master, a celebrar durante el año 1996.

La estipulación Cuarta de todos los Convenios, que consideramos relevante a efectos de la presente resolución, es del siguiente tenor:

«Podrán participar en el curso profesionales titulados de Ciencias Universitarias. Se dará preferencia a aquellos cuyo ejercicio profesional se desarrolle preferentemente en el ámbito de cuestiones relacionadas con la Salud Pública en la Comunidad de Castilla y León.

La Formación tendrá una naturaleza teórico-práctica. La Universidad de Valladolid reservará 10 plazas de asistente con carácter gratuito a favor del personal de la Junta de Castilla y León que la Consejería de Sanidad y Bienestar Social designe. se entiende que la Consejería decae en este derecho si en el período de preinscripción no se ha confirmado la participación de su personal. A tal efecto la Universidad comunicará con la necesaria anticipación el inicio del Curso.»

2.- De las normas por las que se rigen los Cursos de Postgrado, aprobadas por la Junta de Gobierno de la Universidad de Valladolid, en

sesión de 26 de abril de 1991, es destacable su art. 3, en cuya virtud, dichos estudios podrían desarrollarse en las siguientes modalidades:

«a) Cursos de Especialización: de duración no inferior a veinte créditos, dirigidos a profundizar de forma teórica y práctica, en temas o áreas concretas. Darán lugar a la obtención del Título de Especialista Universitario.

b) Programas de Magister o Master, de duración mínima de un curso académico y no inferior a cincuenta créditos, dirigidos a proporcionar un alto nivel de formación y especialización profesional.»

Esta normativa fue reformada por Acuerdo de 11 de marzo de 1994, añadiendo al art. 3 anterior los siguientes párrafos:

«Podrán impartirse por módulos diferenciados que darán lugar a un certificado independiente siempre que no se culmine el programa.

Los Magister o Masters, podrán dar lugar a un título de especialista, siempre que así se presente con las condiciones establecidas en la presente normativa.»"

3.- De acuerdo con la normativa general citada (antes de su reforma), y según se desprende de los informes y documentación aportados por la Universidad de Valladolid, el Curso de Especialista Universitario en Salud Pública aprobado por Acuerdo de la Junta de Gobierno de 17 de marzo de 1993, quedaba diseñada del siguiente modo:

Objetivo del curso: La capacitación de los profesionales graduados en ciencias de la salud en contenidos, métodos y técnicas de salud pública.

Dedicación: 260 horas lectivas (26 créditos).

Duración: Las actividades docentes se iniciarán el 13 de Septiembre 1993 y concluirán en enero 1994. De septiembre a diciembre, durante 14 semanas, el horario de las clases teórico prácticas será de 16,30 a 18,30, durante cinco días a la semana. El horario de trabajos de campo será flexible, suponiendo una media de dedicación de 20 horas. El mes de enero se dedicará a evaluaciones.

Número de Plazas: un mínimo de 20 y un máximo de 30, además de las designaciones que pudieran pactar la Universidad de Valladolid y la Consejería de Sanidad y Bienestar Social de la Junta de Castilla y León.

Importe de la matrícula: Por acuerdo de la Comisión de Asuntos Docentes y Académicos de 27 de julio de 1993 se fijaron las tasas de este curso en la cantidad de 165.000 pts.

Según nota incorporada a los informes solicitados por esta Institución, del total de alumnos seleccionados, los 24 que prestaban servicios en la Junta de Castilla y León pagaron sólo 93.261 pts., en lugar de las 165.000 pts. fijadas. Esta rebaja se logró derramando el importe de 10 cursos gratuitos (estipulación Cuarta del Convenio), entre los 24 matriculados.

Programa: Constituido por doce módulos, cuyo detalle se omite en aras a la brevedad, más el desarrollo de trabajos de investigación, por un total de 26 créditos (260 horas lectivas).

La superación de todas las pruebas comprensivas del procedimiento de evaluación dará derecho a obtener el Título de Especialista en Salud Pública por la Universidad de Valladolid.

La superación de condiciones respecto a uno o varios módulos dará derecho a recibir Certificación de Asistencia y Participación en el módulo en cuestión.

Para la celebración de este curso resultaron seleccionados 40 aspirantes, a los que se expidió con fecha 2 de marzo de 1994 el Título de "Especialista en Salud Pública", en el que se asigna un total de 30 créditos en lugar de los 26 inicialmente aprobados. No consta acuerdo de modificación que justifique el incremento de los créditos finalmente consignados en los títulos.

4.- En cuanto al Master en Salud Pública y Administración Sanitaria aprobado por acuerdo de la Junta de Gobierno de 21 de julio de 1994, la propuesta formulada se basó en la reforma del art. 3 de la normativa de cursos de Postgrado antes apuntada, en cuya virtud se permite la impartición de Cursos de Magister o Master por módulos diferenciados. En consecuencia se considera que el Título de Especialista Universitario en Salud Pública realizado durante el Curso 1993-1994 constituye la primera parte del programa de este Master, solicitando del Consejo de Departamento con carácter excepcional la aprobación para desarrollar durante el curso académico 1994-1995 la segunda parte del mencionado programa, para aquellos alumnos que habiendo superado los contenidos teórico-prácticos de la primera parte puedan optar a completar todo su ciclo formativo y obtener la titulación de dicho Master.

Objetivo del curso: La capacitación de los profesionales graduados en ciencias de la salud en contenidos, métodos y técnicas de salud pública.

La programación del curso quedó establecida como sigue:

Dedicación: 520 horas lectivas (52 créditos), que se compone de dos partes:

1ª parte: Salud Pública: 300 horas lectivas (30 créditos), de las cuales se dedican 260 horas a actividades teórico-prácticas y 40 dedicadas a trabajo de investigación.

2ª parte: Administración Sanitaria: 220 horas lectivas (22 créditos), de las cuales 190 horas se dedican a formación teórico-práctica y 30 a trabajo o proyecto de investigación.

Se consideraba cumplimentada a lo largo del curso académico 1993-1994 la realización de la primera parte (Salud Pública), desarrollándose la segunda parte (Administración Sanitaria) en el curso académico 1994-1995.

Duración: Las actividades docentes de la segunda parte se desarrollarán del 17 de octubre de 1994 a la última semana del mes de mayo de 1995.

Las clases se impartirán de lunes a jueves en horario de tarde, de 16,30 a 20,30 horas, dejando cada dos semanas de actividad una libre para repaso de materias y evaluaciones.

El horario de trabajos de investigación bajo el control de los tutores será flexible, suponiendo una media de dedicación de 70 horas en los dos años, distribuidas entre las dos partes en que se constituye el Master.

Al concluir cada una de las partes se realizarán las correspondientes pruebas de evaluación que, unido a la aprobación de los trabajos de investigación desarrollados, permitirán la obtención del Título de Magister o Master en Salud Pública y Administración Sanitaria.

Importe de la matrícula: Según acuerdo de la Comisión de Asuntos Docentes y Académicos de 15 de septiembre de 1994, se fijaron las tasas de este curso en la cantidad de 120.000 pts.

Por nota que se acompaña a los informes solicitados se hace constar que los 24 alumnos matriculados que prestaban sus servicios en las distintas instituciones dependientes de la Junta de Castilla y León sólo abonaron 68.000 pts, en lugar de las 120.000 pts. fijadas. Esta rebaja se logró aplicando el mismo sistema que para el curso anterior ya analizado.

Programa:

1ª parte: Salud Pública

Constituida por trece módulos, cuyo contenido es básicamente coincidente con el programa de Curso de Especialista en Salud Pública impartido en 1993/94.

2ª parte: Administración Sanitaria. Constituida por siete módulos.

La superación de todas las pruebas comprensivas del procedimiento de evaluación dará derecho a obtener el Título de Especialista en Salud Pública por la Universidad de Valladolid.

La superación de condiciones respecto a uno o varios módulos dará derecho a recibir Certificación de Asistencia y Participación en el módulo en cuestión.

En la celebración de este curso participaron 39 de los 40 alumnos que con anterioridad habían realizado el curso de Especialista Universitario en Salud Pública. Con fecha 2 de mayo de 1995 se les

expidió el Título de Master en Salud Pública y Administración Sanitaria, constando la asignación de 52 créditos.

5.- De la siguiente edición del Master en Salud Pública y Administración Sanitaria, aprobado por Acuerdo de la Junta de Gobierno de 19 de mayo de 1995, resultan relevantes los siguientes extremos:

El curso tendrá una duración total de 600 horas lectivas (60 créditos), y se compone de dos partes.

1ª parte: Salud pública: 350 horas lectivas (35 créditos), de las cuales se dedican 280 horas a actividades teórico-prácticas y 70 a trabajos de investigación.

2ª parte: Administración sanitaria: 250 horas lectivas (25 créditos), de las cuales 220 horas se dedican a formación teórico-práctica y 30 a trabajo o proyecto de investigación.

Este curso se desarrollará durante el año 1995 la parte de Salud Pública, y en 1996 la segunda parte de Administración Sanitaria.

El precio de la matrícula de este Curso asciende a 350.000 pts. Al igual que en cursos anteriores, las diez plazas de asistencia gratuita fueron repartidas entre los 33 alumnos procedentes de la función pública autonómica.

Se contempla la posibilidad de concesión del Título de Especialista Universitario en Salud Pública con el número de créditos asignados a la primera parte del Master, con carácter excepcional y a criterio de la Comisión de Seguimiento, si algún alumno no pudiera participar en la segunda parte del Master.

A los 46 alumnos que superaron la totalidad del Master se les expidió el oportuno título con fecha 2 de julio de 1996.

6.- De cuantos antecedentes se acaban de exponer en el presente ordinal cabe concluir, en primer lugar, que el diseño del Master de Salud Pública y Asistencia Sanitaria a impartir en el curso 1994/95 ha supuesto dar retroactividad a la modificación del art. 3 de la normativa de Cursos de Postgrado de la Universidad de Valladolid, sin habilitación legal para ello a la luz de la disposición final de dicha normativa, que establecía su entrada en vigor *«para todos los cursos que se inicien a partir del curso 1994-95»*.

Por otra parte y aun admitiendo a los solos efectos dialécticos que tal retroactividad fuera posible, salta a la vista, sin necesidad de acudir a otras argumentaciones que el mero análisis del diseño y contenido de los cursos que se ha venido exponiendo en los números precedentes, la existencia de una situación irregular que es preciso corregir. En efecto, carece absolutamente de justificación legal que a los alumnos que superaron dicho Master se les haya atribuido los 30 créditos ya consignados en el título anterior de Especialista en Salud Pública, cuando en el curso 94/95 sólo realizaron los módulos correspondientes a la segunda parte del Master (Asistencia Sanitaria), con un total de 22 créditos.

Esta situación contrasta con la previsión establecida para la segunda edición del Master, a impartir en el año académico 1995/96, que sólo excepcionalmente permite la expedición del Título de Especialista Universitario en Salud Pública, en los términos que han quedado expuestos en el número precedente.

Finalmente debe destacarse que en la copia de los títulos facilitada por la Universidad de Valladolid, no se hace constar la mención del art. 7.2 del Real Decreto 1496/1987, de 6 de noviembre.

Segundo.- 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.

1.- Tanto para la selección de aspirantes a la obtención del título de Especialista Universitario en Salud Pública como para el Master en que aquél se transformó, la Universidad de Valladolid emite informe en el que deja sentado que "la normativa para cursos de postgrado existente no recoge la necesidad de elaborar actas, ya que la comisión de selección no actúa como órgano colegiado y los procesos de selección de los mencionados cursos tampoco especificaban criterios de valoración a tener en cuenta", con la salvedad de la segunda parte de la primera edición del Master, celebrada durante el curso 1994/95 que como ha quedado dicho iba dirigida, con carácter excepcional, a quienes hubieran superado el curso de Especialista Universitario en Salud Pública impartido anteriormente.

Se señala asimismo que la Comisión de Seguimiento constituida de acuerdo con la estipulación Octava de los Convenios celebrados con la Junta de Castilla y León acordó consensuadamente los criterios de selección, a cuyo efecto se tuvieron en cuenta, en primer lugar la distinta titulación de los candidatos, con el fin de que estuvieran representados todos los colectivos a los que el curso iba dirigido (médicos, farmacéuticos, veterinarios, diplomados en enfermería y otros titulados de ramas sanitarias). Dentro de cada grupo se estudió el curriculum aportado y la selección se realizó en base a los méritos académicos, actividad profesional y actividad científica realizada.

2.- Los informes no detallan qué puntuación o valoración se ha atribuido a cada uno de los méritos que se acaban mencionar, y tampoco consta referencia alguna a estos extremos en los Programas elaborados al efecto. Únicamente se establece en éstos que se elegirá a

los candidatos, preferiblemente entre profesionales de carreras sanitarias, a la vista de sus motivaciones expuestas y tras entrevista personal (opcional en la segunda edición del Master), en donde se valorará los conocimientos de base previos.

Desde el punto de vista de la publicidad que se ha dado a las convocatorias de estos Cursos de Postgrado, los boletines informativos de la celebración del curso de Especialista Universitario en Salud Pública, año 1993 y del Master en Salud Pública y Administración Sanitaria, año 1995 establecen a efectos de preinscripción, la aportación, junto con la solicitud, de "sucinto currículum personal en el que conste: titulación; datos académicos; actividad profesional y actividad científica". Asimismo se dice escuetamente que en la selección de candidatos se dará preferencia a los profesionales del ámbito de la Salud Pública que actúen en la Comunidad de Castilla y León, valorándose además del currículum personal el resultado de entrevista.

3.- En el informe emitido por la Consejería de Sanidad y Bienestar Social de la Junta de Castilla y León se invoca genéricamente la estipulación Cuarta de los Convenios (preferencia de titulados cuyo ejercicio profesional se desarrolle en el ámbito de cuestiones relacionadas con la salud pública en nuestra Comunidad), y los criterios de selección propios de la Universidad de Valladolid que incluyeron currículum académico y profesional.

Pese a nuestra solicitud de informe ampliatorio, la Consejería de Sanidad y Bienestar Social no ha facilitado la relación de las personas propuestas como asistentes con carácter gratuito en las distintas ediciones de los cursos, remitiéndonos a la Universidad de Valladolid por ser este Organismo el que se ocupó de la selección. Con el fin de no demorar más la resolución del presente expediente, esta

Institución ha acordado prescindir de esta circunstancia, si bien, y aun no pudiendo determinar su incidencia en la carrera administrativa del personal sanitario al servicio de la Comunidad de Castilla y León, cabe presumir que a tal efecto se podrá hacer valer como mérito el haber realizado estos Cursos de Postgrado.

4.- Sobre los títulos y diplomas que son tenidos en cuenta para acceder a puestos de trabajo sanitarios, en los informes emitidos por la Consejería de Sanidad y Bienestar Social se distingue los siguientes supuestos:

a) Como requisitos para el desempeño de los puestos de trabajo consignados en la RPT aprobada por Decreto 278/1996, de 19 de diciembre, no se exige haber realizado los cursos que nos ocupan. Para las Secciones del Servicio de Epidemiología de la Dirección General de Salud Pública y Asistencia y de los Servicios Territoriales de Sanidad y Bienestar Social se exige ser especialista en Epidemiología o diplomado en Salud Pública o Medicina Preventiva.

b) Los títulos de Especialista en Salud Pública y Master en Salud Pública y Administración Sanitaria "pueden ser tenidos en cuenta como mérito, general o específico, para la provisión, mediante concurso, de determinados puestos de trabajo de la Dirección General de Salud Pública, así como en los Servicios Territoriales de Sanidad y Bienestar Social, especificándose, en su caso, en las correspondientes convocatorias".

c) Los cursos que se bareman para el nombramiento de personal interino en puestos adscritos a funcionarios sanitarios son los que constan en el Anexo de la Orden de 7 de julio de 1988, es decir, cursos de formación y perfeccionamiento en promoción de la salud o medicina preventiva o Asistencia Primaria (o Veterinaria o Salud Pública para las plazas de veterinarios titulares) convocados por

Organismos Oficiales nacionales y extranjeros con capacidad docente acreditada, con una duración mínima de 100 horas.

5.- De cuanto e viene exponiendo resulta que ni la Universidad de Valladolid ni la Consejería de Sanidad y Bienestar Social de la Junta de Castilla y León han acreditado que se hayan arbitrado criterios acordes con los principios de igualdad, mérito y capacidad, así como el de publicidad, en cuanto a la selección de aspirantes a realizar los cursos que nos ocupan. En este sentido no deja de sorprender que faltando a una elemental razón de orden y buen gobierno, no se haya dejado constancia documental de los acuerdos adoptados por la Comisión de Seguimiento, mediante relación comprensiva de los méritos que se han tenido en cuenta para cada uno de los aspirantes.

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 es menos que los títulos acreditativos de la formación y perfeccionamiento aportados por los aspirantes pueden constituir, y de hecho constituyen un estadio previo a dicho acceso, puesto que su posesión se considera requisito o mérito para el desempeño de determinados puestos de trabajo en la Administración sanitaria de la Comunidad de Castilla y León, como se desprende del número precedente.

De ahí que los programas de formación organizados, directa o indirectamente, por la Administración pública regional queden vinculados a la aplicación de esos mismos principios. Así se desprende, por lo demás, del Acuerdo de 29 de abril de 1991, suscrito por la Administración de la Comunidad Autónoma de Castilla y León y las Organizaciones Sindicales presentes en la Mesa General de Negociación, que en su cláusula Tercera hace especial referencia a la fijación de los criterios de selección del personal a participar en los

cursos de formación y perfeccionamiento, así como de la Orden de la Consejería de Sanidad y Bienestar Social de 29 de enero de 1997 (B.O.C.y L.), por la que se convoca el curso de Diplomado en Sanidad a desarrollar durante el año 1997, que establece y hace públicos los concretos criterios de valoración de las solicitudes.

No cabe argüir, por lo demás, que los principios invocados más arriba no resultan de aplicación en el presente caso al haberse encomendado la impartición de los Cursos a la Universidad de Valladolid a través de los Convenios celebrados, puesto que además de existir aportaciones presupuestarias de la Administración regional, el número de participantes pertenecientes a la misma ha sido elevado. Si acudir a este sistema seguramente es idóneo para llevar a efecto sus programas formativos, nunca puede ser una vía que permita a la Administración regional eludir la efectividad de aquellos principios.

En virtud de cuanto antecede, y de acuerdo con lo previsto en los arts. 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 Universidad de Valladolid y a la Consejería de Sanidad y Bienestar Social de la Junta y Castilla y León -conjuntamente por la especial situación que se produce en el presente expediente- las siguientes recomendaciones formales :

Que por la Universidad de Valladolid se adopten las medidas conducentes a la rectificación del exceso de treinta créditos atribuidos en los títulos de Master en Salud Pública y Asistencia Sanitaria expedidos con fecha 2 de mayo de 1995, ya consignados en los títulos de Especialista Universitario en Salud Pública de fecha 2 de marzo de 1994.

Que sin perjuicio de dicha rectificación, la Consejería de Sanidad y Bienestar Social de la Junta de Castilla y León tenga en cuenta la irregularidad que se acaba de apuntar, en el caso de

aspirantes que se encuentren en posesión de ambos títulos, valorando un solo título como mérito para acceder a puestos de trabajo sanitarios.

Que los programas de formación cuyo establecimiento sea competencia de la Consejería de Sanidad y Bienestar Social de la Junta de Castilla y León, se desarrollen, en todo caso, mediante convocatoria pública en la que se determinen criterios de selección de los aspirantes acordes con los principios de igualdad mérito y capacidad, adoptando al efecto los acuerdos necesarios con la Universidad de Valladolid o con otras instituciones, en el caso de acudir a la fórmula del Convenio."

En respuesta a las anteriores recomendaciones, la Universidad de Valladolid, tras exponer que la concurrencia en este procedimiento de dos Instituciones públicas obliga a diferenciar el ámbito jurídico de responsabilidades, entendiendo que a dicha Universidad alcanzan exclusivamente las de orden académico en la organización y gestión de los cursos, dicho Organismo, considera que la medida aplicada en el desarrollo del Master para el curso 94/95, imputando al mismo créditos del Curso de Especialista Universitario celebrado en los años 93/94, debe calificarse como puramente académica y basada en consideraciones de orden técnico, difícilmente cuestionable con criterios exclusivamente jurídico-formales.

Por ello, además de manifestar que cabe la posibilidad de aplicar la figura de la convalidación a los cursos y estudios de postgrado, no aprecia el necesario respaldo jurídico para proceder a la revisión de los actos administrativos cuestionados, a través de los mecanismos previstos en el art. 103 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

No obstante, por lo que hace a la gestión de estos cursos de postgrado, la Universidad de Valladolid manifestaba lo siguiente:

"...sí parece una medida que contribuirá a clarificar el alcance de los correspondientes títulos y diplomas propios, la consistente en incorporar, en su caso, a los mismos, una diligencia dirigida específicamente a poner de manifiesto posibles solapamientos entre diferentes titulaciones, que pudieran inducir a error a terceros ante los que se aleguen. Es evidente sin embargo, que el propio carácter de estas titulaciones, en ningún caso, liberaría a aquéllos de efectuar las necesarias comprobaciones sobre el alcance que deba atribuirse a tales estudios".

Por último se nos comunicaba desde el Vicerrectorado de Ordenación Académica y Relaciones con el Claustro se procederá con carácter inmediato a estudiar la posibilidad de incorporar a la reglamentación vigente la obligación de estampar la citada diligencia en los correspondientes diplomas y títulos".

La respuesta de la Consejería de Sanidad y Bienestar Social ha sido la siguiente:

"La primera recomendación dirigida a esta Consejería se refiere a que, sin perjuicio de que la Universidad de Valladolid rectifique, en los términos por usted sugeridos en su escrito, el exceso de treinta créditos atribuidos a los títulos de Master en Salud Pública y Asistencia Sanitaria expedidos con fecha 2 de mayo de 1995, se tenga en cuenta la irregularidad apuntada valorando un solo título como mérito para acceder a puestos de trabajo sanitarios.

Al respecto, le comunico que esta Administración carece de competencias para corregir los actos o resoluciones emanados de otra Administración y, hasta tanto la Universidad de Valladolid efectúe las correcciones por usted recomendadas, los títulos expedidos gozan de la presunción de validez de todo acto administrativo, tal como determina el art. 57 de la Ley 30/92, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de

las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

Por lo que se refiere a la recomendación relativa a que en los programas de formación que se convoquen por esta Consejería se seleccione a los aspirantes de acuerdo con los principios de igualdad, mérito, capacidad y publicidad, le comunico que ese es el procedimiento que siempre se ha utilizado por esta Consejería.

Respecto a los acuerdos que en ese sentido recomienda efectuar con la Universidad de Valladolid y otras Instituciones en el caso de acudir a la forma de Convenio, conviene precisar que los cursos de formación convocados en el ámbito de la Administración Pública dentro de los programas de formación carecen de valor académico, frente a los impartidos por las Universidades que, dentro de las competencias que tienen atribuidas, cuando establecen titulaciones postgrado, se rigen en cuanto al acceso a los cursos por la normativa sectorial aplicable, sobre la que no procede establecer acuerdo alguno. Ello con independencia de que por parte de la Administración Sanitaria se establezcan las fórmulas de colaboración que se estimen oportunas a fin de facilitar la formación especializada en general y se articulen, como ocurre en el caso que nos ocupa, ayudas económicas a los funcionarios que, conforme a los criterios generales aplicables en el ámbito de la Universidad convocante, resulten seleccionados".

Aunque de lo manifestado por las Administraciones destinatarias de nuestra resolución se desprende que sólo en parte ha sido admitido su contenido, el Procurador del Común de Castilla y León carece de capacidad ejecutiva, y las indicaciones que formula a la Administración para la mejor salvaguarda de los derechos de los ciudadanos no son de obligado seguimiento para ésta.

Ante esta postura, al Procurador del Común no le queda otro camino que el de su Informe Anual a las Cortes de Castilla y León, haciendo constar las recomendaciones efectuadas a la Administración y el grado de aceptación de las mismas, para conocimiento de los Grupos Parlamentarios.

1.5. El acceso de los licenciados en Biología a la función pública sanitaria.

En el presente año se han proseguido las actuaciones, de las que se daba cuenta en el Informe anterior, relacionadas con el incumplimiento de la resolución aprobada por la Comisión de Presidencia de las Cortes de Castilla y León, en su sesión de 14 de diciembre de 1994, por la que se instaba a la Junta de Castilla y León a la adopción de las medidas necesarias en orden a la incorporación a la escala Sanitaria del Grupo A de los Licenciados en Ciencia y Tecnología de los Alimentos y en Biología.

Con el fin de ofrecer una visión completa de la problemática planteada por los licenciados en Biología y de las actuaciones de esta Institución, se incorpora al presente Informe el contenido de la resolución dirigida a la Consejería de Presidencia y Administración Territorial.

"Ante esta Institución ha comparecido la Delegada del Colegio Oficial de Biólogos de Castilla y León, dando lugar al expediente de queja (...) en el que se plantea la situación que afecta a los licenciados en Biología en cuanto al acceso a las Escalas Sanitarias de la Administración de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, ya que, en la actualidad, sólo se reconoce el título de licenciado en Biología para el ingreso en el Cuerpo Facultativo Superior, sin tener en cuenta que la cualificación que se alcanza en dicha licenciatura, en sus

distintas especialidades, permite desarrollar funciones tanto en el área de la Sanidad como en la de Medio Ambiente.

Manifiesta asimismo la compareciente que, por lo que hace al Cuerpo Facultativo Superior, cada vez es menor el número de plazas a que son convocados los licenciados en Biología, y que en las Relaciones de Puestos de Trabajo se restringe la posibilidad de desempeñar funciones de dirección, planificación, gestión presupuestaria y ejecución de actividades en el manejo y conservación del entorno, así como en la coordinación de equipos pluridisciplinarios.

En suma, continúa, no se solicita un exclusivismo profesional, sino igualdad de oportunidades desde el más absoluto respeto al principio de autoorganización de la Administración Autónoma.

Interesado el pertinente informe de la Dirección General de la Función Pública, este órgano nos remite a las previsiones normativas que se contienen en el Capítulo Primero del Título IV de la Ley de Ordenación de la Función Pública de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, Texto Refundido aprobado por Decreto Legislativo 1/1990, de 25 de octubre (en adelante TRFP), y más concretamente a los arts. 16, 18.2, 19 y 20 de la misma.

Este último precepto atribuye a los funcionarios de Administración Especial el desempeño de aquellos puestos de trabajo que supongan el ejercicio de funciones objeto de una profesión específica, y para los que se exija una titulación determinada, sin que en ningún caso puedan existir diferentes Cuerpos ni Escalas que realicen funciones similares o análogas y para cuyo ingreso se exija el mismo nivel de titulación.

De acuerdo con estas previsiones, continúa el informe, «*la Administración de la Comunidad de Castilla y León tiene establecido,*

entre otros, un Cuerpo Facultativo Superior, compuesto por funcionarios a los que les fue exigido para su ingreso en el mismo la titulación superior de Licenciados en Ciencias Biológicas, que desempeñan funciones objeto de su profesión específica».

Se destaca asimismo en el mencionado informe que en la disposición adicional quinta de la Ley 1/1993, de 6 de abril, de Ordenación del Sistema Sanitario de Castilla y León, se estableció la integración en las Escalas Sanitarias del Cuerpo Facultativo Superior - junto con Médicos y Farmacéuticos-, del personal funcionario de carrera al que le fue exigida la titulación de Licenciado en Veterinaria, *«excluyendo de la consideración de sanitario al personal al que le fue exigida la titulación de Ciencias Biológicas, que continúan perteneciendo al Cuerpo Facultativo Superior.»*

En cuanto a la adscripción los licenciados en Biología pertenecientes al Cuerpo Facultativo Superior a determinados puestos, la Dirección General de la Función Pública viene a recordar la naturaleza que atribuye el art. 15.1 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, a las Relaciones de Puestos de Trabajo -y asumida en nuestro TRFP- como fundamento de la estructura y organización de la Función Pública, señalando que las Consejerías de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, Agricultura y Ganadería y Sanidad y Bienestar Social, cuentan, todas ellas, con diversos puestos adscritos a dichos licenciados, *«no habiéndose observado la existencia de discriminación alguna para este colectivo en orden a su promoción profesional o al desarrollo de las funciones propias que tienen atribuidas.»*

Por último, el informe reitera que de conformidad con la legalidad vigente no es posible que *«en el área de la Administración Especial puedan coexistir diferentes Cuerpos o Escalas para cuyo*

ingreso se exija la misma titulación académica específica, alegando como única razón las distintas especialidades con que cuente dicha titulación.»

Se desprende de los antecedentes expuestos la existencia de dos cuestiones que, si bien relacionadas, deben ser analizadas separadamente.

Primera.- En cuanto a que los licenciados en Biología puedan participar en pruebas selectivas para acceder a las Escalas Sanitarias, no nos queda sino remitirnos a la Resolución aprobada por las Cortes de Castilla y León en sesión celebrada el 14 de diciembre de 1994 (B.O.C.C. y L. de 27 de diciembre de 1994) con motivo del debate de la PNL-232, por la que se instaba a la Junta de Castilla y León a la adopción de las medidas necesarias que prevean la incorporación a la Escala Sanitaria del Grupo A, de los licenciados en Ciencia y Tecnología de los Alimentos y en Biología, resolución que, de acuerdo con el escrito dirigido por esa Consejería a esta Institución con fecha 4 de marzo de 1997, *«será tomada en consideración en el momento del proceso de elaboración del correspondiente Anteproyecto de Ley de Ordenación de la Función Pública de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, cuyos trabajos preparatorios ya han sido iniciados.»*

No obstante, de mantenerse el criterio sustentado por la Dirección General de la Función Pública de esa Consejería al informar a esta Institución, según el cual y de acuerdo con el art. 20.2 TRFP, en el área de la Administración Especial no pueden coexistir diferentes Cuerpos y Escalas para cuyo ingreso se exija la misma titulación académica, poco o nada se vendría a avanzar con el reconocimiento del acceso de los licenciados en Biología a las Escalas Sanitarias, a través de la medida legislativa antes apuntada.

Sin embargo, es parecer de esta Institución que el art. 20.2 citado no constituye un obstáculo para que los licenciados en Biología, en función de la concreta especialidad cursada, puedan aspirar a pertenecer a dicho Cuerpo Facultativo o a la Escala Sanitaria, según se determine en las correspondientes pruebas selectivas que al efecto se convoquen (y de acuerdo, obviamente, con las Relaciones de Puestos de Trabajo aprobadas por esa Administración).

En nuestra opinión, dicho precepto no es sino manifestación de la necesidad de homogeneizar Cuerpos y Escalas cuando las funciones asignadas a unos y otras sean de contenido profesional sustancialmente coincidente, y que a su vez es consecuencia de la injustificada profusión de Cuerpos y Escalas en la Función Pública española, a la que se propuso poner coto la Ley 30/1984, de 2 de agosto, en el ámbito de la Administración del Estado.

Las directrices de la Ley estatal fueron asumidas por nuestro legislador autonómico, como se reconoce en la Exposición de Motivos de la derogada Ley 7/1985, de 27 de diciembre, de Ordenación de la Función Pública de la Administración de la Comunidad Autónoma de Castilla y León: *«... La Ley 30/1984 representa una innovación evidente sobre la normativa anterior, de manera que los Cuerpos y las Escalas dejan de ser ámbito de privilegios para convertirse en lo que su propia naturaleza expresa, es decir, mero esquema clasificador a los efectos de homogeneización de títulos necesarios para el acceso, previsiones de formación específica...»*, explicitando más adelante que la Ley se propone integrar correctamente al funcionario de la Comunidad *«... de manera que permita reducir la pertenencia del personal al profuso, desordenado y discriminador sistema de Cuerpos con que han sido transferidos, al tiempo que determina «ex novo» un conjunto de Cuerpos y Escalas propios, reducido, pero en el que se garantiza la debida agrupación en virtud*

de condiciones de título y mérito, al tiempo que se tiene en cuenta las funciones y facultades que deba ejercer el personal en ellos integrado.»

En este ámbito cobra sentido el art. 20.2 de la Ley regional de la Función Pública, que ha pasado al vigente Texto Refundido de 1990, como norma que tiene por finalidad impedir en el futuro la nueva diversificación injustificada de Cuerpos y Escalas de la Administración de nuestra Comunidad, una vez efectuada la necesaria ordenación y homogeneización de éstos.

Por otra parte, la limitación que establece este precepto de la Ley regional para la creación de Cuerpos y Escalas es doble y debe aplicarse de manera concurrente: no puede existir identidad profesional -no pueden crearse Cuerpos y Escalas a los que se atribuya la realización de «*funciones similares o análogas*»-, si, además, se exige para su ingreso en ellos el mismo nivel de titulación.

Siendo cierto que el nivel de titulación de los licenciados en Biología es el correspondiente al Grupo A de clasificación, de acuerdo con el art. 18 1 TRFP, no lo es menos que, de permitir el acceso de los licenciados en Biología a las Escalas Sanitarias, las funciones que por su pertenencia a estas Escalas estén llamados a desempeñar no tienen por qué ser similares o coincidentes con las atribuidas a los puestos de trabajo correspondientes al Cuerpo Facultativo Superior.

Por ello, la interpretación que del art. 20.2 TRFP propugna esta Institución nos lleva a concluir que es posible la coexistencia de Cuerpos o Escalas a los que, aun encuadrados en el mismo nivel de titulación e incluso con la misma titulación, se atribuyan funciones específicas y no coincidentes con las encomendadas a los mismos titulados cuando pertenezcan a otro u otros Cuerpos o Escalas.

En este sentido nos permitimos sugerir a V.E. que en la elaboración del anteproyecto de Ley de Ordenación de la Función Pública de la Comunidad de Castilla y León que permita el ingreso de los licenciados en Biología a las Escalas Sanitarias en los términos de la resolución de las Cortes de Castilla y León a la que nos hemos referido anteriormente, se mantenga asimismo la posibilidad de ingreso de dichos profesionales en el Cuerpo Facultativo Superior, en la medida en que las funciones que este Cuerpo tiene atribuidas no vengán a coincidir con las propias de la función pública sanitaria.

Segunda.- Sobre las convocatorias de acceso de los licenciados en Biología al Cuerpo Facultativo Superior, así como la promoción profesional de quienes ya pertenecen al mismo, hemos de reconocer, ante todo, la potestad que corresponde a esa Administración en materia de ordenación de su Función Pública, que se manifiesta en el contenido de las Relaciones de Puestos de Trabajo que al efecto se aprueben.

De otro lado, y aunque la adscripción mayoritaria de los licenciados en Biología se encuentra en los puestos de trabajo correspondientes la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, también en la Consejería de Sanidad y Bienestar Social y en la de Agricultura aparecen puestos a desempeñar por dichos profesionales.

No obstante, sí consideramos conveniente sugerir la necesidad de lograr el adecuado equilibrio en la ordenación y gestión de los recursos humanos de esa Administración, que permita rentabilizar al máximo la cualificación profesional de los licenciados a que nos venimos refiriendo, en el desempeño de los diversos puestos en que se puede proyectar su actividad.

Esta es la resolución que de acuerdo con los arts. 1.1 y 19 de la Ley 2/1994, de 9 de marzo, del Procurador del Común de Castilla y

León, tengo a bien comunicar a V.E., con el ruego de que me manifieste la aceptación de las sugerencias realizadas o, en su caso, el rechazo motivado de las mismas."

La Consejería de Presidencia y Administración Territorial nos dirigió escrito, remitiéndose a otro anterior en el que nos comunicaba que con ocasión de la elaboración del correspondiente Anteproyecto de Ordenación de la Función Pública de la Comunidad de Castilla y León -cuyos trabajos preparatorios han comenzado- sería tomada en consideración la Resolución aprobada por la Comisión de Presidencia de las Cortes de Castilla y León, en su sesión de 14 de diciembre de 1994.

Por considerar que el alcance de nuestra resolución no se circunscribe al ámbito de lo acordado por la Cámara Legislativa regional, esta Institución se ha dirigido nuevamente a dicho Centro directivo interesando respuesta a las restantes sugerencias formuladas, sin que hasta la fecha se nos haya hecho llegar pronunciamiento alguno en tal sentido.

2. Atribuciones profesionales

La aplicación de la Ley 12/1986, de 1 de abril, sobre regulación de las atribuciones profesionales de los Arquitectos e Ingenieros técnicos, ha llevado al Colegio de Ingenieros Técnicos de Obras Públicas de la zona de Castilla y León a solicitar la intervención del Procurador del Común, con el fin de esclarecer si en las actuaciones de las Consejerías de Fomento y de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, en el ámbito de la contratación administrativa, existía discriminación hacia estos titulados no permitida por el ordenamiento jurídico. El Colegio compareciente planteaba una problemática de carácter general, ilustrando su queja con documentación relativa a la

contratación de obras concretas, según la competencia de una y otra Consejería.

Respecto a la Consejería de Fomento se aportaban, aunque incompletos, los;Error!No se encuentra el origen de la referencia. Pliegos de Cláusulas Administrativas Particulares aprobados en diciembre de 1995 y febrero de 1996, por los que, respectivamente, se ha regido la contratación, mediante concurso abierto, de las obras clave 4.2-ZA-15 B. Título: "Señalización horizontal. Pintado y repintado de marcas viales", y clave 4.6 -LE-7. Título: "Toreno-Corbón del Sil. Conservación preventiva. C-631 de Ponferrada a la Espina. P.K. 23, 500 al 30,185, y 30,750 al 37,700. Tramo: Toreno-Corbón del Sil. Provincia: León". Según las copias aportadas con el escrito de queja, se exigía que los proyectos variantes a presentar por los licitadores fueran suscritos por un Ingeniero de Caminos, Canales y Puertos.

Asimismo, el Colegio compareciente hacía constar que la reserva para los técnicos titulados universitarios de segundo ciclo de la posibilidad de ser Delegado de Obra del contratista se aparta de la citada Ley 12/86.

En la respuesta de la Dirección General de Carreteras e Infraestructuras a nuestra solicitud de informe, se manifestaba que los PCAP-Tipo aprobados por Orden de la Consejería de Fomento de 17 de octubre de 1996 (B.O.C.y L. nº 212 de 31 de octubre) no se establece ninguna limitación a la competencia profesional de los ITOP, tanto para redacción y firma de proyectos como para asumir la condición de Delegado de obra.

No obstante, tras aludir a la normativa vigente que reconoce la plenitud de atribuciones de estos titulados en el ámbito de su respectiva especialidad, comprensiva de la redacción de proyectos y dirección de industrias y, admitiendo, en consecuencia y con carácter general, su

incuestionable idoneidad para la actuación en materia de contratos de obras públicas, en el informe se invocaba el art. 4 de la Ley 13/1995, de Contratos de las Administraciones Públicas (LCAP, en lo sucesivo), así como el art. 4 de la Ley 12/86 y la cláusula 5ª del Decreto 3854/1970, por el que se aprueba el Pliego de Cláusulas Administrativas Generales para al Contratación de Obras del Estado, para llegar a la siguiente conclusión:

"... la Administración, con base en el art. 4 de la Ley 13/1995, podría exigir la realización de diversas actividades, en el marco de un contrato de obra, por quien posea determinada titulación. La elección, con exclusión de otros profesionales del sector, deberá ser justificada adecuadamente en el Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares, con respecto a los criterios que marca el art. precitado.

Respecto de los Ingenieros Técnicos de Obras Públicas, su exclusión en la firma de proyectos variantes o como Delegados de Obra, por tanto, será lícita si las circunstancias de la obra (a la luz del interés público, del orden público o de la buena administración) conllevan la conveniencia de que tales actividades sean realizadas por quien posea una formación superior o más específica que la de aquéllos.

Este último supuesto podría darse frente a diversos profesionales atendiendo a la especificidad del proyecto y, desde luego, frente a los Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos. Entre éstos y los Ingenieros Técnicos -en un mismo sector de actividad: la obra pública de infraestructura del transporte- existe una evidente diferencia en formación académica -titulación superior frente a media-, que afecta no sólo al conocimiento de diversas especialidades, sino a la profundidad de la formación en cada una de ellas. Aceptar la interpretación del Colegio de Ingenieros Técnicos de Obras Públicas,

antes que producir el respeto de las competencias profesionales de estos titulados llevaría, más bien, a vaciar de contenido a un título de carácter superior. No parece que sea éste el espíritu de la normativa.

En consecuencia, justificada la elección de una titulación específica para quienes deseen contratar con la Administración la realización de una actividad en el marco de una obra pública, teniendo la elección su base en el interés u orden público o en la buena administración, recogida adecuadamente tal elección en los documentos que forman parte del expediente de contratación, cabe afirmar su validez."

A luz del régimen jurídico que esta Institución ha considerado aplicable a los antecedentes del caso sometido a nuestra consideración, se formularon las siguientes conclusiones, seguidas de la pertinente recomendación:

"Primera.- Hemos de partir del contenido de los Pliegos-Tipo de Cláusulas Administrativas Particulares aprobados por la Consejería de Fomento mediante Orden de 17 de octubre de 1996, cuyo anexo contempla hasta veintiséis supuestos relativos a las diversas modalidades de contratación de obras de Arquitectura y Vivienda (Pliegos I a III); obras de Infraestructuras (Pliegos V a VII); suministros (Pliegos VIII a XII); servicios (Pliegos XIII y XIV); y consultoría y asistencia (pliegos XV a XXVI).

Entre las cláusulas de los pliegos relativos a contratos de obras de arquitectura y vivienda e infraestructuras, aparecen dos que hacen referencia al tema que nos ocupa.

a) De un lado la cláusula reguladora de las obligaciones exigibles al contratista en cuanto a plantilla de personal establece que antes de dar comienzo a las obras, el contratista pondrá en

conocimiento de la dirección facultativa relación detallada, alusiva, entre otros extremos, al facultativo de titulación adecuada designado por el contratista como responsable de las obras, que quedará adscrito en calidad de Jefe de obra y deberá permanecer durante el horario laboral a pie de obra (cláusula 2.4.2.5 de los Pliegos I, II, III.; cláusula 2.4.2.4 de los Pliegos IV, V, VI; cláusula 15.5 del Pliego VII).

b) De otro, la cláusula relativa a la ejecución de las obras establece, a efectos de la dirección de las mismas, que el delegado de obra del contratista deberá ser el técnico con la titulación exigida en el proyecto de obra con experiencia acreditada en obras similares a las que son objeto del contrato (cláusula 2.5.1.2 de los Pliegos I, II, III; cláusula 2.5.1.1 de los Pliegos IV, V, VI).

En cuanto a la redacción y firma de proyectos variantes, los Pliegos II y V contemplan esta posibilidad, sin que aparezca limitación en cuanto al redactor o redactores de dichos proyectos. Sin embargo, la cláusula 2.2.6. de ambos Pliegos, destinada a las proposiciones a formular por los participantes en el concurso, deja indeterminada la documentación que se aportará en el sobre número 2, denominado "referencias técnicas", remitiendo a los límites que se establecen en el ANEJO N° 4 "por cada solución técnica diferente que se presente". En efecto, el ANEJO N° 4 se denomina "limitaciones a las soluciones alternativas a presentar por los licitadores", pero carece de contenido en los PCAP-Tipo, ya que, obviamente, las limitaciones vendrán determinadas, en cada caso, por la obra concreta que se proyecte realizar.

Segunda.- La consecuencia que cabe extraer del análisis anterior es que si bien las expresiones "técnico con titulación adecuada", y "técnico con la titulación exigida en el proyecto de obra", revelan el propósito de no vincular en los PCAP-Tipo el monopolio o

exclusiva a una determinada profesión o titulación, al aplicar éstos Pliegos en cada expediente de contratación será necesario especificar la idoneidad del titulado que ha de asumir la cualidad de responsable de las obras como Jefe de las mismas, o de delegado de obra del contratista, reflexión que es válida asimismo para la firma de proyectos variantes.

La Dirección General de Carreteras e Infraestructuras manifiesta en su informe que la elección de un determinado titulado, con exclusión de otros profesionales del sector, deberá ser justificada adecuadamente en los documentos que forman parte del expediente de contratación, recordando, asimismo, el contenido de la cláusula 5ª del Pliego de Cláusulas Administrativas Generales para la contratación de obras del Estado, aprobado por Decreto 3854/1970, de 31 de diciembre, que, en efecto, atribuye a la Administración la facultad de exigir que el Delegado de obra del contratista tenga la titulación profesional adecuada a la naturaleza de las obras *«cuando por la complejidad y volumen de la obra así haya sido establecido en el pliego de cláusulas administrativas particulares»*.

En este sentido es preciso recordar que, conforme al art. 50, apartados 3 y 4 de la LCAP, la posibilidad de establecer modelos tipo de pliegos particulares de general aplicación en los contratos de naturaleza análoga, no comporta la inexistencia del pliego particular correspondiente, sino que únicamente desaparece la exigencia de que este último sea informado por el Servicio Jurídico.

En suma, en la aplicación de las anteriores previsiones generales al caso concreto y teniendo en cuenta que la libertad de pactos a que se refiere el artículo 4 de la LCAP encuentra su límite en la adecuación al ordenamiento jurídico, la Administración no puede

apartarse válidamente del contenido de las normas sobre atribuciones profesionales a las que a continuación nos referiremos.

Tercera.- Al justificar la nueva regulación de las atribuciones de los profesionales cuyas titulaciones se corresponden actualmente con la superación del primer ciclo de las enseñanzas técnicas universitarias, el Preámbulo de la Ley 12/86, que se dicta en cumplimiento de la reserva de ley prevista en el art. 36 de la Constitución, considera que las normas dictadas por el Gobierno desde la reordenación de las Enseñanzas Técnicas abordada en la Ley 2/1964, de 29 de abril, vinieron a introducir una serie de limitaciones y restricciones en el ejercicio profesional de dichos titulados que han sido corregidas por el Tribunal Supremo, al reconocer la plenitud de atribuciones de éstos en el ámbito de su especialidad respectiva y negar, en consecuencia, la posibilidad de imponerles válidamente limitaciones cualitativas que no se deriven de la formación y conocimientos de la técnica propia de su titulación, ni limitaciones cuantitativas o situaciones de dependencia en su ejercicio profesional respecto de otros Técnicos universitarios.

En opinión del Consejo de Estado (dictamen de 27 de octubre de 1988), la norma consagra el principio general de plenitud de competencias de los Ingenieros técnicos en el ámbito de su especialidad, proscribiendo las restricciones a las que acabamos de aludir y, al mismo tiempo, las interferencias en el campo de actividad propio de otros técnicos universitarios. El supremo órgano consultivo insiste en que ni ha sido propósito de la Ley 12/86, ni se ha producido por su entrada en vigor una identificación total y completa de las facultades de los técnicos de diferente grado, que haría inútil la diferenciación de su formación universitaria, ateniéndose en su dictamen a las declaraciones del Preámbulo de la Ley, que se corresponden con fidelidad a su articulado, y de las que son exponente el siguiente párrafo:

«El espíritu de la presente Ley no es el otorgamiento de facultades ajenas a la formación universitaria de los titulados, sino el reconocimiento de las que le son propias, su consolidación y la potenciación de su ejercicio independiente, sin restricciones artificiosas o injustificadas y sin que con ello se introduzcan interferencias en el campo de las atribuciones que puedan ser propias de otros técnicos titulados y en el caso de la edificación de los Arquitectos.»

Sentado lo anterior, hay que referirse a los criterios para delimitar el ámbito de especialidad propio del ejercicio profesional de los Ingenieros técnicos, y que se encuentran en el Decreto 148/1969, de 13 de febrero, al que la Ley se remite de forma expresa en su articulado, remisión que ha sido entendida por el Tribunal Supremo (sentencia de 2 de marzo de 1990) como "norma interpretativa auténtica del concepto de especialidad".

En efecto, el art. 1 de la Ley dispone lo siguiente:

«1. Los arquitectos e ingenieros técnicos, una vez cumplidos los requisitos establecidos por el ordenamiento jurídico, tendrán plenitud de facultades y atribuciones en el ejercicio de su profesión dentro del ámbito de su respectiva especialidad técnica.

2. A los efectos previstos en esta Ley se considera como especialidad cada una de las enumeradas en el Decreto 148/1969, de 13 de febrero, por el que se regulan las denominaciones de los graduados en Escuelas Técnicas y las especialidades a cursar en las Escuelas de Arquitectos e Ingeniería Técnica.»

Ha de estarse, pues, al contenido del citado Decreto para conocer la denominación de los distintos titulados y las especialidades entre las que éstos pueden elegir, advirtiéndose que el término

especialidad no debe confundirse con el de la ramas técnicas que este Decreto contempla. Centrándonos en los profesionales que han promovido la presente queja, es el art. 3º apartado 8 el precepto que establece las especialidades a cursar en las Escuelas de Ingeniería técnica de obras públicas y su contenido:

«a) Especialidad: Construcciones civiles.- La relativa a la ejecución de obras de ingeniería civil, así como a los trabajos, selección y utilización de la maquinaria y equipos necesarios para su realización.

b) Especialidad: Hidrológica.- La relativa a los trabajos y construcciones referentes a las aguas continentales, previsión de aportaciones hidráulicas y su regulación, distribución, aprovechamiento y explotación.

c) Especialidad: Trafico y servicios urbanos.- La relativa a la construcción, conservación y explotación de obras, instalaciones y servicios urbanos, así como a la realización de aforos y ordenación del tráfico urbano.

d) Especialidad: Vías de comunicación y transporte.- La relativa a la construcción, conservación y utilización de las vías de comunicación, puertos y señales marítimas, así como al planteamiento, ordenación y explotación del transporte».

De nuevo en la Ley 12/86, su art. 2.1 indica que corresponde a los Ingenieros técnicos, dentro de su respectiva especialidad: *«a) La redacción y firma de proyectos (...), siempre que queden comprendidos por su naturaleza y características en la técnica propia de cada titulación. b) La dirección de las actividades objeto de los proyectos a que se refiere el apartado anterior, incluso cuando los proyectos hubieren sido elaborados por un tercero».*

De la aplicación conjunta de los preceptos que se vienen citando resulta que los Ingenieros Técnicos de Obras Públicas, y siempre según la concreta especialidad cursada, pueden actuar sin dependencia y con plenitud de facultades y competencias en el ejercicio de su profesión y, entre ellas, las de redactar y firmar proyectos y dirigir las actividades objeto de los mismos, de acuerdo con las características y finalidad de las obras.

No obstante, habrá de estarse al art. 4 de la Ley 12/86, y por tanto se preferirá la intervención del titulado en la especialidad que por la índole de la cuestión resulte prevalente respecto a las demás, cuando las actividades profesionales se refieran a materias relativas a más de una especialidad de la arquitectura o ingeniería técnica y, asimismo, que de no existir prevalencia de actividades se exigirá la intervención de tantos titulados cuantas fuesen las especialidades.

Cuarta.- Finalmente, no podemos dejar de referirnos a la litigiosidad que se viene produciendo en materia de atribuciones profesionales de los Arquitectos e Ingenieros Técnicos -también tras la vigencia de la Ley 12/1986-, no sólo por las pretensiones contrapuestas de los técnicos con un mismo nivel de titulación, según sus diversas ramas y especializaciones, sino entre las de éstos y los titulados de segundo ciclo.

Sin embargo, y salvo en el acuerdo al rechazar el monopolio competencial a favor de una profesión técnica determinada, las resoluciones judiciales que conciernen a los titulados técnicos de primer ciclo (dejando al margen la problemática que plantean los Arquitectos técnicos, por ser objeto de un régimen específico dentro de la propia Ley) distan de ser uniformes, y son escasas las relativas a los ITOP -una vez derogadas las limitaciones que para estos profesionales establecía el art. 2 apartado 3 y la D.F. segunda de dicha Ley-. La

diversidad de especialidades -y por ende de contenidos- dentro de cada rama de la ingeniería técnica, dificulta a los Tribunales el establecimiento de doctrinas generales sobre estos conflictos y les obliga a decidir las controversias que se les plantean caso por caso.

Lo dicho no exime, sino que exige a los órganos de contratación actuar con todo rigor a la hora de aplicar las normas reguladoras de las atribuciones de los titulados técnicos de grado medio, haciendo compatible su efectividad con los diversos intereses en presencia y, en especial, con los intereses generales a los que la Administración sirve con objetividad.

Por cuanto antecede, en el ejercicio de las competencias que me atribuyen los arts. 1.1 y 19 de la Ley 2/1994, de 9 de marzo, del Procurador del Común de Castilla y León, tengo a bien formular a V.E. recomendación formal, que se contrae en el presente caso, y sin perjuicio de lo prevenido en el art. 4 LCAP, al deber de observancia de las normas sobre atribución de competencias de los Ingenieros Técnicos de Obras Públicas contenidas en la Ley 12/1986, de 1 de abril, y en el Decreto 148/1969, de 13 de febrero, al determinar la titulación de los facultativos que se considera adecuada para actuar en materia de contratos de obras públicas competencia de esa Consejería, justificando adecuadamente la decisión en el expediente de contratación."

En cuanto a la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio (CMAOT, abreviadamente), las obras de las que daba cuenta el Colegio compareciente venían contempladas en el;Error!No se encuentra el origen de la referencia. Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares fechado el 14 de marzo de 1995, asumido como Pliego-Tipo por Orden de la misma, de 29 de mayo de 1990 (B.O.C.y L. de 1 de junio), rector

de la contratación -mediante el procedimiento de concurso- del sellado del vertedero incontrolado de R.S.U. en Miranda de Ebro (Burgos), y la construcción del vertedero de R.S.U. del área de gestión de Cardenosa-Mingorria (Ávila), en los que, según las copias aportadas con el escrito de queja, en la cláusula 9 "Examen de ofertas y adjudicación", el número 7 se exige el compromiso de la empresa licitadora a "tener como Delegado de Obra con capacidad para representarla en todo cuanto afecte a la ejecución de la misma, a un Técnico Superior así como un Auxiliar con titulación de Ingeniero Técnico o un Aparejador..."

La peculiaridad que presentaba el régimen de contratación administrativa de la CMAOT consistía en no haber elaborado sus propios Pliegos-Tipo, sino que por Orden de 29 de mayo de 1990 (B.O.C.y L. de 1 de junio), como se acaba de decir, se declararon de aplicación a la misma, con carácter provisional, los Pliegos-Tipo de Cláusulas Administrativas Particulares rectores de la contratación administrativa de la Consejería de Fomento (aprobados por Orden de 11 de abril de 1988 -B.O.C.y L. de 19 de abril-).

Sin embargo, y pese a que en la copia del Pliego aportado por el compareciente se hacía mención expresa a dicha circunstancia, pudimos comprobar que la limitación de la que traen causa las presentes actuaciones no aparecía en ninguno de los Pliegos-Tipo aprobados por la Orden de la Consejería de Fomento que se acaba de citar.

Nuestro estudio, partió, no obstante de estos Pliegos, al no tener constancia de la derogación de la citada Orden de la CMAOT de 29 de mayo de 1990, así como de lo informado por ésta, que, en síntesis, invocaba los Pliegos de Cláusulas Administrativas Generales para la Contratación de Estudios y Servicios Técnicos de Obras del

Estado, en los que fundaba los requisitos exigidos para la designación del "Delegado del Consultor", "Director de la Obra" y "Delegado de Obra del Contratista".

La resolución dirigida a la CMAOT es en buena parte coincidente con la enviada a la Consejería de Fomento, y a su contenido nos remitimos, sin perjuicio de dejar constancia de las siguientes puntualizaciones que, en atención a las circunstancias que acabamos de apuntar, se formularon en este caso.

Primera.- Los Pliegos de Cláusulas Generales invocados por la CMAOT no vienen a justificar, por sí solos, la aplicación restrictiva de las normas reguladoras de las atribuciones profesionales de los Arquitectos e Ingenieros Técnicos.

Se aludirá en primer lugar a la elección del "Autor del Proyecto". Entendemos que cabe hablar de elección cuando la Administración no cuente con funcionarios a quienes venga encomendada la redacción de proyectos en sus distintas modalidades, de acuerdo con la atribución de competencias y funciones de los distintos Cuerpos y Escalas que integran la función pública autonómica.

En tal caso, la elección de autor del proyecto tendrá lugar como consecuencia de la adjudicación de un contrato administrativo de consultoría y asistencia, de los enumerados en el art. 197.2 a) LCAP, cuyo objeto vendrá constituido, precisamente, por la elaboración de un proyecto de carácter técnico.

A la relación entre el objeto del contrato y la cualificación del contratista en esta clase de contratos -como aplicación específica de los requisitos generales exigidos en el Título II del Libro I de la Ley, y en particular a la adecuada solvencia técnica y profesional-, alude el art.

198.1 LCAP, al señalar que el adjudicatario puede ser persona física o jurídica cuya actividad o finalidad tenga relación directa con el objeto del contrato.

Cuando se trate de contratistas personas físicas habrá de estarse a la titulación académica que les habilita para la realización del contrato en su calidad de "Consultor", definido en la cláusula 6ª del Pliego de Cláusulas Administrativas Generales para la contratación de estudios y servicios técnicos, aprobado por Orden del Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo de 8 de marzo de 1972, es decir, *«la parte contratante obligada a ejecutar el estudio o servicio»*, sobre cuya cualificación, obviamente, el Pliego general no puede contener regla alguna puesto que aquélla sólo quedará determinada por su relación con el objeto de cada contrato.

El Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares para la contratación de consultorías y asistencias que nos ha remitido la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, cuya aplicación a la realización de proyecto de obras no ofrece duda (así se desprende de sus cláusulas 15 y 18) tampoco contiene ningún requisito de titulación específica de los licitadores en esta clase de contratos. Otro tanto ocurre con los Pliego-Tipo aprobados por la tan citada Orden de 11 de abril de 1988 -números XI y XII del anexo-, destinados a regular los contratos de estudio y redacción de proyecto, que al establecer la documentación general que se acompañará a las proposiciones, señala que se presentarán los documentos y referencias académicas, profesionales y técnicas acreditativos de la solvencia científica del licitador, necesarios para la ejecución del trabajo específico y concreto objeto del contrato.

En consecuencia, habrá de estarse a lo que disponga el Cuadro de Características del correspondiente Pliego, según se desprende de la remisión que a este documento hace la cláusula 1 -objeto del contrato-.

Segunda.- A la cualificación profesional del "Facultativo de la Administración Director de la Obra", -"Director" en expresión del Pliego de Cláusulas Administrativas Generales para la Contratación de Obras del Estado, aprobado por Decreto 3854/1970, de 21 de diciembre-, cuyo nombramiento corresponde a la Administración, se refiere su cláusula 4, definiéndolo como la persona con titulación adecuada y suficiente. Se observa, de nuevo, que la titulación no aparece prefijada en el Pliego general, por lo que su determinación corresponderá al órgano de contratación competente.

Al igual que sucede con el redactor de proyecto, el Director, cuando no pertenezca a la función pública de la Administración, será la persona que resulte adjudicataria del contrato administrativo de consultoría y asistencia, en su modalidad de dirección de obras (art. 197.2, a) de la LCAP). Cuanto se acaba de exponer en el ordinal precedente es, asimismo, de aplicación a la figura del Director de la obra (salvo que el Pliego-Tipo regulador de este contrato tiene su sede específica en el número XIII del anexo a la Orden de la Consejería de Fomento de 11 de abril de 1988).

Tercera.- Resta por analizar la figura del "Delegado de Obra del Contratista", cuyo régimen se encuentra también en el Pliego de Cláusulas Generales de Obras del Estado, y que, de acuerdo con su cláusula 5, es la persona expresamente designada por el contratista y aceptada por la Administración, quien podrá exigir *«cuando por la complejidad y volumen de las obras así haya sido establecido en el pliego de cláusulas administrativas particulares»*, que el Delegado tenga la titulación profesional adecuada a la naturaleza de las obras.

Los Pliegos-Tipo analizados en esta ocasión son los número I a IV del anexo a la tan repetida Orden de 11 de abril de 1988, puesto que nos estamos refiriendo a obras como objeto principal del contrato. En ellos aparece la figura del facultativo designado por el contratista como responsable de las obras, para el que se exige titulación adecuada, y la del Delegado de Obra del Contratista, que deberá tener la titulación exigida en el proyecto de obra con experiencia acreditada en obras similares a las que son objeto del contrato.

La consecuencia que cabe extraer de cuanto venimos exponiendo es que si bien las expresiones "titulación adecuada y suficiente", "titulación profesional adecuada a la naturaleza de las obras" u otros conceptos con grado de indeterminación semejante, revelan el propósito de no vincular "a priori" el monopolio o exclusiva a una determinada profesión o titulación, la idoneidad de los titulados que han de asumir la condición de Redactor del Proyecto, Facultativo de la Administración Director de la Obra, responsable de la obra como Jefe de las misma o Delegado de obra del contratista, vendrá especificada por cada expediente de contratación en el Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares, o, en su caso, en el Cuadro de características que define el objeto del contrato.

En consecuencia, en la aplicación de los anteriores conceptos al caso concreto la Administración ha de estar a lo que con carácter general preceptúa el art. 4 LCAP, conciliando el interés público con el respeto al ordenamiento jurídico, en cuyo marco se inserta el deber de observar estrictamente las normas sobre atribuciones profesionales.

A la fecha de cierre de este informe, sólo la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio se ha manifestado sobre nuestra resolución, haciéndolo en los siguientes términos:

"En orden a hacer efectiva la recomendación formal de 19 de diciembre de 1997 relativa al deber de observancia de las normas sobre atribución de competencias de los Ingenieros Técnicos de Obras Públicas, pongo en su conocimiento que en los Pliegos de Cláusulas Administrativas Particulares para la contratación de consultorías y asistencias técnicas para la redacción de proyectos o dirección de obras, que no puedan ser realizados por los facultativos funcionarios de esta Consejería, se hacer (*sic*) constar los diversos campos técnicos que están presentes en el objeto del contrato a los efectos de que los licitadores puedan aportar los documentos y referencias académicas, profesionales y técnicas acreditativas de su idoneidad facultativa para la ejecución del trabajo específico y concreto objeto del contrato, de suerte que la Administración pueda seleccionar la oferta más adecuada haciendo compatible el respeto de las normas reguladoras de las atribuciones de los diferentes profesionales con los intereses generales a los que la Administración sirve con objetividad."

3. Enclave de Treviño

Expondremos a continuación nuestras gestiones como consecuencia de las reivindicaciones planteadas por ciudadanos sobre el enclave de Treviño.

Tan pronto como, con ocasión de la entrevista mantenida, a instancia de parte, por el titular de la Institución con un grupo de vecinos de los municipios de Condado de Treviño y la Puebla de Arganzón, se tuvo conocimiento de las materias que, en opinión de éstos, presentaban peculiaridades derivadas de su pertenencia al

enclave, se dio traslado de las mismas a la Diputación Provincial de Burgos.

Poco tiempo después, el Procurador del Común de Castilla y León realizó una visita al enclave, tras la cual dirigió escrito a la Consejería de Presidencia y Administración Territorial.

Entre otras cosas se decía que en la visita realizada por esta Institución a los municipios burgaleses de La Puebla de Arganzón y Condado de Treviño, habíamos tenido ocasión de reunirnos con los distintos grupos políticos con representación en ambos Ayuntamientos, a fin de que expusieran los problemas de toda índole que, a su juicio, afectan a la población de dichos municipios, y que se enumeran más adelante.

Como cuestión previa, se señalaba que la actuación del Procurador del Común, en este caso, responde a la solicitud de mediación formulada por corporativos de los Ayuntamientos, con los que se celebraron sendas reuniones, y que, según se les hizo saber expresamente, nuestra intervención se enmarcaban en el estricto cumplimiento de las funciones atribuidas por la Ley 2/1994, de 9 de marzo, del Procurador del Común de Castilla y León.

Asimismo, quiero dejar constancia de la sugerencia que formulamos al alcalde de La Puebla de Arganzón, en orden a la supresión de algunas pintadas que hacían referencia a personas concretas, y de la positiva acogida manifestada al respecto. Deseo también hacer constar el agradecimiento público manifestado hacia el titular de esta Institución por la persona objeto de las amenazas reflejadas en tales pintadas.

Mediante escrito firmado por el Presidente de dicha Corporación, se manifestaba el deseo de activar el inicio de los trámites

previstos en el Estatuto de Autonomía de Castilla y León. El Procurador del Común subrayó la función de defensa del Estatuto de Autonomía que le encomienda la Ley 2/94 reguladora de la Institución, así como la necesidad de seguir los pasos que a ese respecto señala dicho Estatuto.

A continuación se apuntan problemas de carácter general (Administración lejana y desconocida para el ciudadano que genera sentimiento de desasistencia y agravios comparativos con respecto a la población alavesa), resaltando la imposibilidad de desarrollo socio-cultural y económico del enclave si no es a través de una planificación global que incida sobre transportes, comunicaciones, potenciación de empleo y en especial el empleo rural de la mujer, guarderías, centros de asistencia a la tercera edad y asistencia a domicilio, enseñanza bilingüe, actividades para la juventud, polígonos industriales, etc.

De forma más detallada, el Grupo mayoritario de dicho Ayuntamiento se refirió a las siguientes necesidades:

- Rehabilitación de todos los edificios de propiedad municipal: Casa Consistorial, Molino, Hospital de San Juan Evangelista y Ermita.
- Renovación de la red de alumbrado.
- Nuevo puente sobre el Río Zadorra, por la dificultad de tránsito de los vehículos agrícolas y de gran tonelaje.
- Acondicionamiento de la red de caminos de concentración parcelaria.
- Transporte escolar y de estudiantes que demandan la educación bilingüe.
- Residencias de día para la tercera edad.

- Locales para actividades de la juventud.

- Solución a la travesía de la carretera N-I, así como al trazado de la autovía para no quedar aislados de esta vía de comunicación por la importancia que tiene para la economía del Municipio.

Asimismo, se hizo referencia a la potencialidad del territorio en la planificación global de las Directrices de Ordenación del Territorio de la Comunidad Autónoma vasca, en cuanto corredor necesario para potenciar tres Comarcas Alavesas que circundan el Enclave.

En cuanto a Condado de Treviño, en la intervención de los concejales del Grupo Independiente del Ayuntamiento se expusieron en primer lugar consideraciones generales referentes a las vías que se contemplan en el Estatuto de Autonomía de Castilla y León, a las conclusiones de la Ponencia elaborada por la Comisión de Enclaves del Senado, y a la inquietud ciudadana manifestada a través de asociaciones, Plataforma Pro-Referéndum, etc.

Tras hacer hincapié el Procurador del Común en la necesidad de observar lo previsto al respecto en el Estatuto de Castilla y León, se llamó la atención a continuación sobre los siguientes problemas que, a juicio de dichos concejales, derivan de la condición de enclave de los municipios:

- Los planes estratégicos (proyectos LEADER, p.ej.) son irrealizables por la condición geográfica y la dispersión.

- Hay descoordinación administrativa y dificultad de desarrollo de las directrices que dicta la Junta de Castilla y León (p. ej. en materia de sanidad ganadera).

- La imposibilidad de mancomunarse con municipios de Álava para la prestación de servicios tales como asesoramiento jurídico y

técnico, basuras, saneamiento, aguas, transporte, etc., que a su vez priva al municipio de la posibilidad de subvenciones.

- Los convenios hasta ahora existentes con Álava para solventar problemas concretos son incompletos y coyunturales a la vez que inestables por el juego de fuerzas políticas en cada momento concreto. Además, los ciudadanos suelen desconocer su alcance.

- En cuanto a asistencia a la tercera edad, se exige el empadronamiento en Vitoria con antelación a la solicitud de plazas residenciales.

- Es necesario que el Centro de Salud se integre en el Insalud; ahora no es operativo, y lo sería si hubiera un convenio que englobara pueblos de Álava. Por lo que hace a la atención especializada y hospitalaria, los médicos generalmente mandan a los pacientes a Vitoria, donde se recibe la atención sin problemas. Apenas se acude al Hospital de Miranda de Ebro.

- La carretera P-122, que atraviesa el Condado de norte a sur, en el llamado Puerto de Vitoria es un punto de siniestralidad tan importante como el existente en la N-I a su paso por La Puebla de Arganzón. El mantenimiento de la carretera en el tramo del Condado venía haciéndose por la Diputación de Álava hasta que se hicieron las transferencias a las Comunidades Autónomas.

- Se manifiesta asimismo la imposibilidad de un plan estratégico de desarrollo comarcal y que, en definitiva, muchos proyectos ni siquiera se abordan porque se parte de la realidad de la descoordinación administrativa (p.ej. la travesía norte-sur, por la importancia de las redes de comunicación que representan para Álava la salida al Valle del Ebro.

- En materia educativa, el Colegio Público de Condado de Treviño se queda sin alumnos porque los padres prefieren la escolarización en Álava. Hay diferencia entre los programas educativos de una y otra Comunidad (la enseñanza del eusquera como asignatura obligatoria es un factor determinante de esta elección, por su relación con el acceso a enseñanzas superiores y al empleo en Álava). También se destaca el solapamiento del transporte escolar en los niveles obligatorios de enseñanza (por el territorio del enclave circula un transporte para alumnos de núcleos alaveses escolarizados en centros de Álava, y otro servicio se ocupa de los alumnos del enclave que asisten al Colegio Público).

Esta problemática habría determinado una disociación entre la población de derecho del Condado -unas 870 personas- y la población de hecho, que se cifra en torno a 4.000 habitantes a partir del padrón de basuras que presupone tener casa abierta. La fluctuación de los padrones es grande y se daría con frecuencia la "separación administrativa" de las familias.

Como resumen, a juicio de dicho Grupo municipal, la población burgalesa y la alavesa que circunda el enclave compartiría problemas semejantes pero que no se resuelven de igual forma por una Comunidad Autónoma que por otra. Además, la situación del enclave sería estratégicamente idónea para alcanzar otro desarrollo.

Por el Presidente de la Corporación, además de recordar que, sin menoscabo de las asociaciones que actúan en el enclave en diversos sectores, la representatividad plena de los intereses de sus habitantes corresponde a las corporaciones municipales democráticamente elegidas, se hicieron las siguientes puntualizaciones:

- En cuanto a la tercera edad, la asistencia domiciliaria es buena; en el Condado de Treviño hay una residencia de 48 plazas que

recibe ayudas de la Junta de Castilla y León y se admiten personas de Vitoria. Por tanto hay un flujo recíproco de residentes.

- En el aspecto educativo, los alumnos de las localidades treviñesas de Obécuri y Bajauri están escolarizados en el Colegio Público de Campazo, en Álava, y se desplazan en el transporte escolar de este Colegio; además debe tenerse en cuenta, ante todo, la libertad de elección de centro, porque hay familias que aunque escolarizan a sus hijos en Vitoria se acogen a la exención para cursar la asignatura de eusquera; por otra parte, el profesorado del Condado realiza actividades de formación en Álava que les facilita el conocimiento de sus programas educativos de esa Comunidad.

- Dado el carácter eminentemente agrícola de la población, el nivel de regadíos es satisfactorio. Los problemas de la Presa del Río Rojo se deben a la elevada cuantía de la inversión (2.000 millones de pesetas) cuya solución impulsarán los propios agricultores interesados.

- El problema de la carretera P-122 requiere una pronta solución.

En suma, el Grupo municipal mayoritario de Condado de Treviño manifestaba que era necesario esperar el resultado de los trabajos de la Comisión Mixta (cuyas actuaciones en ningún caso pueden ser objeto de supervisión por el Procurador del Común, dada su naturaleza política y puesto que no forma parte de la Comunidad Autónoma) en orden a la solución de cuantos problemas se contemplan por la misma, antes de abordar otras vías alternativas.

Pendiente del resultado de las reuniones que la Comisión Mixta fuera celebrando, el Procurador del Común indicó que procedería a enviar a las instancias correspondientes las pretensiones concretas arriba señaladas.

Con posterioridad a lo expuesto, el Ayuntamiento de Condado de Treviño, en Pleno extraordinario celebrado el 15 de enero de 1998, adoptó el acuerdo de convocar una consulta popular sobre la pregunta "Referéndum sí/Referéndum no".

El Consejo de Ministros, en reunión celebrada el 20 de febrero de 1998, adoptó el acuerdo de denegar la autorización para celebrar dicha consulta.

Con posterioridad la Administración del Estado interpuso recurso contencioso-administrativo contra los acuerdos adoptados por el Ayuntamiento de Condado de Treviño de 15 de enero y 5 de febrero de 1998, sobre la convocatoria de consulta popular y todas las actuaciones posteriores conducentes a la celebración de la consulta (Boletín Oficial de la Provincia de Burgos, núm. 72, de 17 de abril de 1998).

Teniendo en cuenta lo expuesto anteriormente, en especial el recurso contencioso-administrativo presentado por la Administración del Estado, el Procurador del Común, que venía haciendo un seguimiento del proceso, decidió paralizar la instrucción del expediente sobre la eventual vulneración del Estatuto de Autonomía de Castilla y León derivada de la decisión de la Corporación de Condado de Treviño de convocar la consulta.

CONSIDERACIONES GENERALES

CONSIDERACIONES GENERALES

DEPARTAMENTO I

PROTECCIÓN Y DEFENSA DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES DE LOS CIUDADANOS

ÁREA A

FUNCIÓN PÚBLICA Y PRESIDENCIA

Dentro del conjunto de expedientes de queja del año 97 tramitados en la Institución, los expedientes relativos a función pública vuelven a ocupar un porcentaje considerable sobre el total.

Se han atendido, en este apartado, no sólo las quejas relativas a la convocatoria, realización y adjudicación de plazas en procesos selectivos de personal laboral y funcionarios ya sean interinos, permanente o temporales, sino también y frecuentemente aspectos de la función pública vinculados a los derechos del personal que presta servicios para alguna de las administraciones públicas de la Comunidad Autónoma.

Como en años anteriores se han presentado quejas relacionadas con traslados, comisiones de servicios, situación de interinos, no convocatoria de plazas, contenido y aplicación de baremos en procesos selectivos, acceso a la Administración Pública. Sin embargo, este año se han presentado algunos temas nuevos, como el de varios grupos de funcionarios transferidos, reclamando en algunos casos retroactividad

de las Relaciones de Puestos de Trabajo y en otros manifestando que con las transferencias sus nóminas se veían mermadas.

En el ámbito de la función pública, se ha podido observar, durante el año 1997, mayor diversidad no sólo en los temas analizados, sino también en términos territoriales e institucionales. Se han atendido quejas y realizado gestiones relativas a Municipios y Diputaciones Provinciales con mayor frecuencia que en años anteriores.

El flujo de información desde las administraciones ha mejorado y por su parte los ciudadanos presentan quejas mejor fundadas y argumentadas. En ocasiones las quejas presentadas son más reivindicaciones que denuncias de irregularidades de la Administración.

Uno de los aspectos más importantes y que es necesario subrayar, es comprobar que frecuentemente las quejas tienen un denominador común, aunque el fondo del problema sea substancialmente distinto. Nos referimos a la falta de contestación de los escritos presentados ante los órganos administrativos correspondientes. Se trata de la problemática referida al silencio administrativo. Problema que ya se abordó en los informes de años anteriores.

El silencio administrativo negativo no es aceptable como método regular de resolver las peticiones o recursos de los administrados, ya que este mecanismo se creó precisamente en beneficio de los particulares, en tanto que la ficción de una resolución presunta dejaba abierta la vía jurisdiccional. Sin embargo lo cierto es que un uso excesivo del silencio administrativo tiene una consecuencia claramente negativa para el administrado, que afecta a la defensa jurisdiccional de sus derechos o intereses legítimos. En efecto, en muchas ocasiones el silencio o falta de contestación expresa por la Administración le supone al particular un notable déficit en el

conocimiento cabal de la fundamentación de la postura de la Administración pública sobre el problema que motiva su petición o recurso, lo que obviamente redundará en una mayor dificultad para preparar la defensa jurisdiccional de sus derechos e intereses legítimos.

Como es sabido, la obligación de las Administraciones de dictar resoluciones expresas, ha sido una decisión del legislador, puesta de manifiesto en la Ley 30/1992, en el Título IV, Capítulo Primero, concretamente en el artículo 42, que se titula -Obligación de resolver-.

Podemos concluir, que si por parte de las distintas Administraciones con sede en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, se hubiera entendido que el silencio administrativo no supone una autorización a la Administración para no resolver cuando quiera, sino precisamente una garantía del particular para que pueda defenderse frente al incumplimiento por la Administración del deber que tiene de resolver, seguramente el número de quejas presentadas ante esta Institución en relación con los temas de "Función Pública" hubiera sido inferior.

Administración Local

En el ámbito de la administración local y por lo que se refiere a esta Área, interesa destacar de las reclamaciones presentadas ante la Institución los siguientes puntos:

Régimen jurídico, organización y funcionamiento

Suele ser relativamente frecuente que las distintas Administraciones Públicas (Ayuntamientos, Entidades Locales Menores...) remitan a los ciudadanos que demandan determinada información administrativa a otras distintas (Mancomunidades,

Ayuntamientos) alegando "la falta de competencias" y olvidando las que les son propias.

Las Administraciones Locales (especialmente las de menor capacidad económica y de gestión) pretenden evitar, a través del mecanismo de la ausencia de resolución expresa de los escritos presentados, "verse involucradas en un contencioso innecesario" olvidando que, solicitada la certificación de acto presunto, los plazos para interponer recursos se contarán a partir del día siguiente a la recepción de la certificación y, si ésta no fuese emitida en plazo, a partir del día siguiente al de finalización de dicho plazo.

En ocasiones, y si bien es cierto que las solicitudes que dirigen los ciudadanos a las Corporaciones Locales no reúnen los requisitos que establece la Ley 30/1992, también lo es que las Administraciones afectadas no proceden a cumplimentar lo dispuesto en el citado texto legal de conformidad con el cual se requerirá al interesado para que subsane la falta o acompañe los documentos preceptivos.

Los ciudadanos suelen olvidar que constituye requisito imprescindible para que sea operativo el silencio, que la Administración pueda pronunciarse sobre el fondo; es decir, que a la vista de la documentación que obra en su poder pueda efectivamente dictar una resolución expresa (no operando, por ejemplo, el silencio, si se solicita una licencia para construcción de edificio y no se acompaña el proyecto).

También suelen los ciudadanos olvidar que no cabe alegar igualdad en la legalidad y, en consecuencia, que no cabe invocar precedentes en que la Administración, en casos iguales, infringió el ordenamiento jurídico.

Lo cierto es que muchos Ayuntamientos solamente permanecen abiertos algunos días a la semana (y en horario de tarde) y que a nadie se le escapa que, en estas circunstancias, resulta difícil, sino imposible, tener a disposición de los interesados un proyecto de obras o un pliego de condiciones o de los corporativos los expedientes a tratar en la correspondiente sesión convocada.

Por lo que respecta a las reclamaciones presentadas por concejales, miembros de grupos políticos minoritarios, interesa resaltar como objeto de las mismas:

- Actos expresos de los órganos de gobierno de las Entidades Locales en virtud de los cuales se deniega el derecho de información de los corporativos (expedientes, actos, cuentas, etc.).
- Actos presuntos que implican la obtención por silencio del acceso a la información.

Respecto a éstos se constata cierta confusión sobre si la obtención por silencio del acceso a la información autoriza o no a que se faciliten copias de los documentos solicitados o solamente a su consulta, así como, al menos en principio, el riesgo de enfrentamientos personales entre los corporativos y los funcionarios como consecuencia de peticiones directas de expedientes a éstos últimos.

- Además de las mencionadas, constituyen el objeto de dichos expedientes cuestiones muy diversas, tales como el incumplimiento del plazo que debe transcurrir entre la convocatoria y la celebración de la sesión, falta de contestación a las preguntas realizadas en plenos ordinarios, certificaciones expedidas por Secretaría sin el visto bueno del Presidente, no celebración de sesiones ordinarias como mínimo cada 3 meses, no constitución de grupos políticos municipales, inexistencia, en la fecha de la convocatoria, de determinada

documentación relativa a asuntos incluidos en el orden del día de la sesión...

Función Pública Local

Contratación de personal laboral temporal sin previa publicidad ni convocatoria (aunque la contratación exceda de 15 días o la selección no se realice entre personal que ya se hubiese presentado).

Frecuencia con que los Ayuntamientos confeccionan bases de selección determinando -entre otras circunstancias- méritos tales como las circunstancias familiares y económicas (por ejemplo, el número de hijos a cargo del aspirante o la situación de desempleo), la edad o la residencia en la localidad.

No fijación por el Pleno de los criterios técnicos de valoración de los factores a tener en cuenta en la distribución individualizada del complemento de productividad con el consiguiente riesgo de apreciaciones personales (de los funcionarios y del Alcalde).

Tráfico

Por último nos referiremos a las quejas presentadas en materia de tráfico. El aspecto fundamental que continúa conformando la mayoría de las quejas tramitadas en materia de tráfico es la disconformidad con la incoación y posterior resolución sancionadora de los expedientes sancionadores.

Con frecuencia los reclamantes han presentado escritos de queja que incorporaban 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.

Aunque en algunos casos pudo constatarse la existencia de defectos en el modo de practicar las notificaciones y en todos ellos la Administración procedió a anular la sanción, sin embargo, en general se observa un mayor rigor en el modo de realizar la práctica de notificaciones de acuerdo con lo preceptuado en la LRJAP-PAC.

También es motivo frecuente de reclamación la prescripción de las sanciones como consecuencia del transcurso de más de tres meses desde que se promueve la primera actuación por parte de la Administración en el expediente sancionador o la paralización del mismo por igual plazo. Sin embargo en los casos que se sometieron a nuestra consideración no pudo constatarse la prescripción alegada.

De otro lado del examen de las reclamaciones que se han presentado se ha comprobado la utilización de formularios tipo por la Administración a la hora de resolver los expedientes, con lo que opinamos que la Administración debe emplear un mayor esfuerzo en motivar las resoluciones.

A todo ello hay añadir que durante el pasado ejercicio se han recibido varias quejas en las que los ciudadanos demandaban una

mayor vigilancia del tráfico por medio de Agentes de Policía Local para evitar la proliferación de comportamientos indebidos, por lo que en varias ocasiones esta Institución recomendó el ejercicio de esta competencia y su correlativa, es decir, el ejercicio de la potestad sancionadora, siempre eso sí, con las debidas garantías constitucionales.

El problema de los aparcamientos en las ciudades y la denominada "zona azul" sigue siendo objeto de controversia por los ciudadanos, aunque 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.

Dicha reforma merece una valoración positiva en lo que se refiere a la aclaración de cuestiones que eran objeto de interpretaciones diversas y pone fin a la confusión jurídica existente, en términos utilizados por el propio legislador en la Exposición de Motivos.

ÁREA B

URBANISMO, ORDENACIÓN DEL TERRITORIO, OBRAS PÚBLICAS Y VIVIENDA

Urbanismo

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 del entorno.

Se observa cierta reticencia de los Ayuntamientos a incoar los correspondientes expedientes de protección de la legalidad urbanística y sancionadores incluyendo, en este último caso, los correspondientes a la infracción consistente en habitar el edificio sin licencia de primera ocupación (distinta 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)

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 mediante resolución que pone fin a la vía administrativa, así como que el acuerdo administrativo que impone la ejecución de tales obras no contenga ni una especificación detallada de las deficiencias ni de las medidas necesarias para conservar las condiciones de seguridad, ni el plazo para implantarlas ni el valor estimativo de las obras.

Existen convenios urbanísticos en los que los Ayuntamientos comprometen la potestad de planeamiento así como la potestad reglada de concesión de licencias.

Son reticentes las Corporaciones Locales a la hora de establecer determinaciones -en la normativa urbanística o en cualquiera otra- dirigidas a garantizar la seguridad en las obras de nueva edificación y derribo (vallas de cierre, andamios de protección...) alegando el cumplimiento de las disposiciones vigentes sobre seguridad laboral.

Se otorgan licencias para la realización de obras que requieren autorización de los órganos encargados de la protección del patrimonio antes de que ésta haya sido concedida.

Se condiciona la obtención de licencias urbanísticas al pago de las correspondientes tasas en lugar de proceder a su exacción por la vía de apremio (si las mismas no se abonan).

Existe una confusión entre los ciudadanos respecto a la distinción entre cédula de habitabilidad- acreditativa de que la vivienda cumple los requisitos de habitabilidad y solidez y tiene aptitud para ser destinada a residencia humana- y licencia de primera ocupación (que justifica que la vivienda cumple las condiciones impuestas en la licencia de obras).

Patrimonio y bienes municipales

Son frecuentes las reclamaciones que han tenido entrada en esta Institución relativas a la problemática relacionada con la existencia de caminos rurales.

A la vista de las mismas debe concluirse la conveniencia de que por parte de los Ayuntamientos se proceda a determinar la anchura de los caminos (si no lo hubieren realizado ya a través de la correspondiente normativa urbanística, Ordenanza de policía urbana y rural u Ordenanza específica de caminos) para posteriormente aprobar los correspondientes proyectos y proceder a la expropiación de los terrenos precisos para lograr las anchuras que se pretenden, si ello fuera necesario.

En materia de Responsabilidad Patrimonial podríamos decir que, nuevamente este año, la generalidad de los casos se referían a

daños y perjuicios sufridos en los bienes de los reclamantes como consecuencia de la ejecución de obras municipales (acondicionamiento, reparación, asfaltado de vías públicas, etc.).

En todos estos casos, el núcleo de la cuestión, como veremos, radicaba en determinar en qué grado la Administración Local es responsable de indemnizar las lesiones que los particulares sufrían en sus bienes y derechos como consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos, de acuerdo con las valoraciones predominantes en el mercado, en definitiva acreditar la relación de causalidad entre la lesión y el funcionamiento normal o anormal del servicio público.

Al respecto podemos decir que, donde se apreciaron casos de responsabilidad patrimonial, estaban implicadas pequeñas localidades, las cuales acometían las obras con una dotación presupuestaria en ocasiones deficiente, lo que redundaba inevitablemente en una ejecución defectuosa de la obra.

Servicios públicos

En numerosas ocasiones, los Ayuntamientos no exigen a quienes pretenden edificar sobre suelo urbano no calificado como solar las garantías de urbanización simultánea a que se refiere la legislación urbanística (lo cual impide a las Corporaciones actuar sustitutoriamente).

Si bien es cierto que son muy numerosas las reclamaciones relativas al establecimiento o prestación de los servicios obligatorios, también lo es que los particulares afectados no suelen hacer uso de la posibilidad que les brinda la Ley de Haciendas Locales de formular

reclamaciones contra la aprobación inicial de los presupuestos (ante el Ayuntamiento) cuando éstos no consignen los créditos necesarios para dicho establecimiento o prestación.

En ocasiones ha podido constatarse que las deficiencias del servicio de alcantarillado son debidas a un defectuoso enlace o interconexión de las redes de los edificios con la red general. Por esta razón se considera necesario que por parte de los servicios técnicos municipales se extremen las cautelas a la hora de supervisar los proyectos técnicos que deben de servir de base al otorgamiento de las correspondientes licencias de obra y ocupación.

Es necesario, también, que los Ayuntamientos extremen su eficacia en la programación, proyección y ejecución de cementerios a fin de evitar el funcionamiento anormal de dicho servicio (derivado, en numerosas ocasiones, de la falta de conocimiento exacto y suficiente de los terrenos: profundidad de la capa freática, dirección de las corrientes de aguas subterráneas...).

Expropiación

Existe una negativa, por parte de las Corporaciones Locales, a indemnizar "por el valor real de lo existente en el momento de la expropiación" alegando la existencia de determinadas irregularidades administrativas, como la falta de licencia para la construcción (las cuales no fueron objeto de los correspondientes expedientes administrativos y, en su caso, de las sanciones oportunas).

Se constata la existencia de acuerdos de las Corporaciones locales que se extralimitan en su cometido extendiendo el objeto de la

expropiación a mayor superficie de la comprendida en el acuerdo de necesidad de ocupación (o en el proyecto, en su caso).

Se constata, también, que se llevan a cabo acuerdos de las Corporaciones en virtud de los cuales, si bien se aprueban los correspondientes proyectos, ni se declara la utilidad pública ni la necesidad de la ocupación (cuando estas dos últimas no se encuentran implícitas en la aprobación de planes).

Vivienda

Como en años anteriores, en este informe del año 1997 seguimos 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 1997, la actividad del Procurador del Común estuvo encaminada a supervisar que las administraciones públicas ejerzan adecuadamente las competencias que les otorga la normativa de viviendas de protección oficial, para garantizar su cumplimiento.

En la categoría jurídica de viviendas de protección oficial se incluyeron 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 estamos comprobando 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 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

Agresiones acústicas

La incidencia del ruido que se produce dentro de los establecimientos públicos proviene, fundamentalmente, de aparatos musicales y del público. La solución pasa necesariamente por la

insonorización de los locales y por el cierre de las ventanas y puertas de los mismos o la utilización preceptiva, en su caso de la doble puerta.

En muchos casos la Administración no ha exigido la presentación del correspondiente proyecto técnico de insonorización del local y en otros supuestos se ha producido un incumplimiento de las medidas correctoras de aislamiento acústico recogidas, como condición, en la licencia de actividad.

Los ciudadanos que se ven afectados por las molestias ocasionadas por este tipo de establecimientos, con frecuencia desconocen qué Autoridad debe ser la que lleve a cabo el control de los mismos. Esto sucede principalmente con relación a los horarios de cierre, cuyo régimen sancionador corresponde a las Delegaciones Territoriales. Debe ponerse de manifiesto, no obstante, que el control del régimen de horarios está siendo efectuado tanto por la Policía Nacional como por la Policía Local, y de ahí quizás el confusionismo de los ciudadanos, y la necesaria coordinación que debe producirse entre las distintas Administraciones Públicas.

Se aprecia falta de control riguroso y de sanciones eficaces para disuadir de los incumplimientos de las prescripciones legales para este tipo de actividades. Recordamos, en este sentido, el número de clausuras de locales que se produjeron durante el año 1996 y que se recogen en el presente Informe.

Se observa falta de contundencia por parte de la Administración a la hora de sancionar a los establecimientos públicos que comienzan a funcionar antes de solicitar la correspondiente licencia o mientras la misma se encuentra en tramitación.

Falta, por parte de la Administración, un control permanente de los locales después de su apertura, pues si bien en un principio las

medidas correctoras fueron suficientes, con el transcurso del tiempo estas se deterioran o se hacen insuficientes.

Existe una alta concentración de este tipo de establecimientos en determinadas zonas de nuestras ciudades. En estos supuestos debería extremarse el control periódico de las actividades con el objeto de comprobar que el funcionamiento de las mismas se adecúa a las prescripciones de la licencia concedida, en especial, en cuanto al cumplimiento de los límites previstos para los ruidos y vibraciones, así como el estricto cumplimiento de normativa de horarios de cierre.

Se constata un incremento del consumo de bebidas alcohólicas en las vías públicas, jardines, y otros espacios públicos, incluso por menores de edad, efectuándose su consumo a veces junto a vehículos particulares utilizando equipos de música. El consumo de alcohol por los jóvenes genera, en ocasiones, actuaciones incívicas traducidas en destrozos de jardines, papeleras, arrojar basuras a las vías públicas, micciones en las vías públicas y portales de los inmuebles.

En numerosas ocasiones, los titulares de este tipo de establecimientos públicos tienen licencia para funcionar sin elementos electroacústicos, a pesar de lo cual introducen éstos en los locales, sin haber efectuado obra de insonorización alguna.

Cabe hablar de inoperancia de la instalación de limitadores de potencia en los equipos de música. Según nos han manifestado los propios hosteleros, éstos son fácilmente manipulables. Por otro lado, en numerosas ocasiones los titulares de las actividades en las que se ha precintado el equipo de música con este tipo de limitadores han procedido sin más a cambiar el propio equipo musical

Existen deficiencias en las mediciones efectuadas por la Policía Local que imposibilitan con posterioridad la sanción.

Debe reforzarse el papel de Ministerio Fiscal en esta materia, tanto en la calificación de las actuaciones que deban ser consideradas como delito (artículo 325 del Código Penal), como en aquellos supuestos de grave desobediencia a las legítimas órdenes de autoridades competentes por los responsables de la contaminación acústica.

La Administración autonómica no ha asumido con rigor y celeridad la adopción de medidas sancionadoras, en caso de pasividad o dejación municipal. Hemos comprobado, en este sentido, la reticencia de las Delegaciones Territoriales para iniciar expedientes sancionadores como consecuencia de la comisión de infracciones muy graves, a pesar de que es esta Administración la que tiene la competencia determinada legalmente a tal efecto.

Es necesario que las mediciones se efectúen en el lugar en que el nivel de ruido sea más alto, y en el momento y situación en que las molestias sean más acusadas. En este sentido, numerosos ciudadanos manifiestan su disconformidad con las mediciones efectuadas por la Policía Local durante el horario diurno, ya que las molestias en esos momentos no son tan acuciantes como durante la noche.

Explotaciones ganaderas

La Administración Local es reticente a la hora de hacer cumplir la normativa vigente para este tipo de actividades, principalmente en aquellos Municipios dedicados principalmente a la ganadería, como consecuencia de los graves perjuicios económicos que una aplicación estricta de la Ley podría suponer para muchas familias. En este sentido, deben habilitarse ayudas económicas a fin de que este tipo de actividades sean trasladadas fuera de los cascos urbanos de las

localidades, así como para la instalación de las medidas correctoras necesarias.

Existe un cierto confusionismo sobre la normativa aplicable a este tipo de instalaciones. Así, en muchos casos, se considera suficiente el hecho de que una explotación de ganado porcino se encuentre inscrita en el Registro Nacional de Explotaciones Porcinas. Sin embargo, debe tenerse en cuenta que, el hecho de que la actividad figure inscrita en el mencionado Registro en ningún caso exime al titular de la explotación de solicitar las correspondientes licencias de actividad y apertura, de conformidad con lo establecido, hasta el año 1993 en el Reglamento de 30 de noviembre de 1961, de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas (RAMINP), y, con posterioridad a esa fecha, en la Ley 5/1993, de 21 de octubre, de actividades clasificadas en Castilla y León.

Es importante tener en cuenta, en este sentido, que el Registro Oficial de Explotaciones Porcinas, creado mediante Orden de 7 de noviembre de 1974, tiene como finalidad principal la ordenación sanitaria y zootécnica del sector, mientras que el principal objetivo tanto del RAMINP como de la Ley de Actividades Clasificadas es preservar el medio ambiente y la salud de terceras personas que pudieran verse afectadas por este tipo de actividades.

Residuos

Durante los últimos años se han ido acumulando indiscriminadamente gran cantidad de residuos en nuestra Comunidad Autónoma, proliferando de este modo gran cantidad de vertederos que, careciendo de un adecuado tratamiento, se han ubicado en lugares inapropiados: arroyos, laderas, suelos no aptos geológicamente, etc.,

con el consiguiente deterioro ambiental que esta situación ha supuesto: contaminación de suelos y aguas, incendios, riesgos para la salud pública, impacto visual, etc.

Las quejas de particulares se centran, principalmente, en el desacuerdo de los ciudadanos en relación con la ubicación de este tipo de actividades. La falta de predisposición de muchos Municipios a aceptar en su término municipal las instalaciones necesarias está originando, entre otros factores, demoras excesivas en la puesta en marcha de las plantas de tratamiento, con el consiguiente funcionamiento de vertederos clandestinos y los evidentes perjuicios medioambientales que esta situación provoca. Por otro lado, en muchas ocasiones, estas situaciones son utilizadas por los grupos políticos con fines puramente partidistas, lo que en modo alguno ayuda a solucionar estos problemas.

Es preciso una intervención directa de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio en esta materia. Hasta el momento, el control y vigilancia de este tipo de instalaciones se está llevando a cabo únicamente por parte de las Administraciones Locales, que no siempre cuentan con los medios técnicos necesarios para tal fin.

ÁREA D

EDUCACIÓN, CULTURA Y DEPORTES

Educación

Las quejas y peticiones tratadas en esta área presentan un triple contenido referido a la enseñanza no universitaria, enseñanza universitaria y función pública docente.

En el ámbito de la enseñanza no universitaria, el contenido sustancial de las quejas se refieren a los problemas suscitados por el acceso al propio nivel de enseñanzas: becas y ayudas al estudio, calidad de la enseñanza, expedición de títulos y mantenimiento y equipamiento de centros públicos de enseñanza.

Las quejas formuladas en relación a la enseñanza universitaria se refieren, fundamentalmente, al acceso y permanencia en los centros de enseñanza superior, traslados de expedientes académicos, convalidaciones de títulos, sistemas de becas, exámenes y precios públicos universitarios.

La función pública docente ha motivado quejas cuyo objeto hace referencia a las pruebas selectivas por ingreso en los cuerpos docentes de nivel universitario, situaciones administrativas, régimen disciplinario, reconocimiento de servicios prestados a la Administración con carácter previo a la adquisición de la condición de funcionario, retribuciones y desplazamiento de profesores a causa de supresión del centro público en el que prestaban sus servicios.

La colaboración de las Universidades castellano leonesas puede ser, con carácter general, calificada de satisfactoria.

Patrimonio Histórico Artístico

Es reducido el número de quejas presentadas ante esta Institución en relación con los problemas relativos al Patrimonio Histórico de Castilla y León, y ello pese a que esta Comunidad

Autónoma cuenta con una enorme riqueza de bienes que integran su Patrimonio Histórico.

Se ha podido comprobar que la efectividad de la obligación de las Administraciones competentes en esta materia en relación con la conservación y protección del Patrimonio Histórico, se ve necesariamente condicionada y limitada por el gran número y variedad de bienes que lo constituyen, a lo que hay que unir la insuficiencia de medios económicos que alcancen a todos ellos.

Las responsabilidades en relación a la conservación y protección de los bienes del Patrimonio no pueden hacerse recaer exclusivamente sobre la Administración Autonómica, sino que es preciso que las Administraciones Locales tomen plena conciencia de las obligaciones que al respecto les corresponden.

ÁREA E

INDUSTRIA, COMERCIO, TURISMO Y CONSUMO

Las quejas relativas a la energía eléctrica, fundamentalmente en sus vertientes de transporte y distribución, han ocupado a lo largo del año 1997 una parte importante del Área E, y han versado principalmente sobre los siguientes temas:

a) Los continuos y reiterados cortes de suministro de energía eléctrica, producidos sin previo aviso a los usuarios del servicio por

parte de las compañías suministradoras, lo que afecta a numerosos municipios de la provincia de León.

b) La falta de las licencias preceptivas en instalaciones eléctricas.

c) La suspensión del suministro eléctrico como consecuencia de los defectos en las instalaciones de enlace de los edificios.

d) Y el peligro que supone para la seguridad de las personas y cosas determinadas líneas de alta o media tensión.

Por ello, la intervención de esta Institución se ha materializado no solamente en supervisar el cumplimiento de la legislación vigente en materia de autorizaciones o licencias, sino también el cumplimiento de los requisitos exigidos legalmente en materia de seguridad, y de las garantías procedimentales por parte de la Administración competente.

Hay que destacar que en relación con las quejas relativas a los continuos cortes del suministro de energía eléctrica en diversos municipios, se ha producido este año un mayor control de la actividad de las empresas suministradoras por la Administración autonómica, al objeto de garantizar la mejora de la calidad del servicio en las zonas afectadas.

También han sido numerosas las quejas relacionadas con la defensa de los consumidores y usuarios, dirigiéndose la supervisión de esta Institución en esta materia no solamente hacia la actuación de la Administración autonómica sino también de la local, en virtud de las competencias que legalmente tienen atribuidas.

Si bien cada vez es mayor la colaboración y atención que se presta a las Asociaciones que representan estos intereses, debe no obstante agilizarse, ya que gran parte de las quejas presentadas denotan

una demora en la actividad de la Administración a la hora de resolver las solicitudes y reclamaciones presentadas por estos colectivos.

ÁREA F

AGRICULTURA, GANADERÍA, MONTES Y PESCA

Siguiendo la tendencia de los años anteriores un número elevado de las quejas presentadas en materia de agricultura se refieren a problemas de concentración parcelaria.

Uno de los motivos de queja más frecuente es el desacuerdo de los afectados con los lotes de reemplazo, aunque ha podido comprobarse que, en muchos casos, los interesados no habían presentado los recursos administrativos procedentes contra los acuerdos adoptados.

Este hecho se encuentra relacionado con otro dato importante, cual es la complejidad del procedimiento de concentración parcelaria y las dificultades de comprensión del mismo por los afectados.

Todo ello desemboca en la falta de distinción de los propietarios entre actos definitivos y actos de trámite, con las consecuencias que de ello se derivan para la presentación de los recursos.

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 la gestión de ayudas y subvenciones a la actividad agrícola y ganadera se ha podido apreciar una mejora en la gestión de las mismas por la Administración.

Pesca

Ante el deterioro progresivo que presentan los ríos en nuestra Comunidad Autónoma urge la instalación de depuradoras que eviten el vertido directo a aquéllos de residuos industriales y urbanos, principalmente. Asimismo deberían revisarse las ya existentes, procurando su normal funcionamiento.

Cabe subrayar la importancia de elaborar un estudio sobre la posibilidad de construir embalses que permitan la utilización del agua para riegos controlados y para el mantenimiento de los denominados caudales ecológicos.

Sería muy conveniente la consideración de las asociaciones de pescadores, en todo momento, como interlocutores con las administraciones.

Ante la notoria disminución de determinadas especies de la fauna fluvial en ciertos tramos de los ríos, podría implantarse en ellos y progresivamente el sistema denominado "pesca sin muerte" con la finalidad de conseguir su recuperación.

Se hace preciso establecer una intensa vigilancia y control en todas las piscifactorías, sobre todo en las que dependen directamente de la Administración y que guardan relación directa con las repoblaciones.

Los expedientes sancionadores en estas materias se deberían instruir y finalizar con gran diligencia, puesto que son muchas las expectativas sociales que, tras el conocimiento de la apertura de los expedientes, esperan conocer su resultado.

Es muy importante que, con todos los medios posibles, se persiga coordinadamente el furtivismo y conveniente, a nuestro juicio, hacer públicos los logros en este campo.

ÁREA G

TRABAJO, SEGURIDAD SOCIAL Y SERVICIOS SOCIALES

Trabajo

Un número considerable de quejas se refieren al retraso en la tramitación y resolución de las ayudas y subvenciones de los distintos programas de promoción del empleo y de la formación profesional ocupacional, que convoca la Administración Autonómica.

Dicho retraso se arrastra desde 1995, año en el que se produce la transferencia de funciones, sin embargo, transcurrido el primer periodo de puesta en marcha de la nueva estructura y subsanados los defectos de ésta, con las modificaciones normativas precisas, no parece que debieran perdurar dichas demoras.

De los diversos informes que obran en la Institución se puede concluir que la causa principal de estos retrasos deriva, en la actualidad, de la falta de dotación económica suficiente para cada uno de los programas. Por ello sería necesario que se confeccionaran unos presupuestos más realistas con dotaciones económicas suficientes. De un lado, para que los programas fueran efectivos y ayudaran a la efectiva creación de empleo; y de otro, para que no crearan falsas expectativas en los ciudadanos, quienes, confiados en las medidas publicadas y anunciadas, se embarcan en proyectos empresariales contando con unas ayudas, que finalmente no llegan por la insuficiencia presupuestaria, debiendo incluso, en algunos casos efectuar traspasos de fondos de unos a otros programas previamente agotados y que se consideran, por diversas razones, prioritarios.

En cuanto a las ayudas dirigidas a la formación, las quejas recibidas se refieren a actuaciones de años anteriores, por lo que parece que las medidas adoptadas por la Administración comienzan a dar sus frutos.

Es por tanto imprescindible, sí se quieren establecer medidas verdaderamente incentivadoras del empleo que se doten económicamente de manera suficiente los diversos programas y que se agilice y simplifique al máximo la tramitación de las correspondientes ayudas.

Por otra parte también los Sindicatos y órganos de representación de los trabajadores en el seno de las empresas, se han

dirigido a la Institución, formulando reclamaciones sobre temas colectivos y generales, como por ejemplo su preocupación por la salud de los trabajadores y la prevención de riesgos laborales, así como solicitando ayuda ante problemas concretos de empresas determinadas y relativos principalmente a la pérdida de empleos parcial o al cierre de las mismas.

No se puede olvidar que las relaciones jurídico-laborales poseen naturaleza privada y por lo tanto ante muchos de los problemas que plantean los ciudadanos sólo cabe el informarles sobre cuales son sus derechos y las vías de reclamación que la organización del Estado pone a su alcance. Salvo que, en su caso, se solicitase la mediación del Procurador del Común.

Con relación a la prestación de servicios de carácter laboral para las distintas Administraciones, se han presentado quejas, si bien en menor número, sobre todo en lo que se refiere a la Administración Autonómica. Así mismo se ha observado que ha aumentado el porcentaje de quejas en lo que se refiere a los procesos selectivos para el acceso a un empleo público.

Seguridad Social

Se destacan este año por su número las quejas relativas a la disconformidad con las resoluciones de las Direcciones Provinciales del INSS sobre reintegro de cobros indebidos derivados, del complemento por mínimos y del complemento de cónyuge a cargo. El principal motivo lo constituye la obligación de devolver lo percibido en años anteriores, sin perjuicio de que también se considere injusto el hecho de que por tener unos ahorros, producto del trabajo y sacrificio, ahora se disminuya la pensión.

Por ello, y con relación a los reintegros procedentes de cobros indebidos en años anteriores, sería conveniente que por parte de la Administración de la Seguridad Social, se efectuaran controles y/o cruces de datos de manera periódica y al menos con carácter anual.

En cuanto al segundo motivo, se ha explicado el fundamento de dichos complementos y la justificación de la normativa que los regula.

Este mismo motivo se repite en la mayoría de las quejas presentadas relativas a perceptores de pensiones no contributivas.

Así mismo, durante el presenta año se han recibido quejas relativas a la fiscalidad de las pensiones derivadas de Incapacidad Permanente Absoluta, presentadas por funcionarios pertenecientes al Régimen de Clases Pasivas. Los quejosos se muestran disconformes, puesto que ya habían sido declarados jubilados por incapacidad permanente para el servicio, por lesiones que les imposibilitan totalmente para el desempeño de las funciones propias de su cuerpo o escala, con la necesidad de que sean de nuevo, evaluadas sus incapacidades ahora por el órgano competente de la Comunidad Autónoma, y consideran que esto era discriminatorio en relación a los declarados Incapaces Permanentes Absolutos del sistema de la Seguridad Social.

Con relación a las quejas presentadas por la actuación de las Entidades Gestoras de la Seguridad Social, hay que señalar que no han sido numerosas y la mayor parte se refiere a disfunciones o irregularidades administrativas de carácter formal, por lo que en casi todos los supuestos se han realizado gestiones ante las mismas, y se obtuvo resolución favorable.

Con relación al INEM, el tema más repetido ha sido la utilización de criterios geográficos o de antigüedad en la demanda, a la

hora de efectuar la preselección, ante una oferta de empleo efectuada desde la Administración, cuando el número de solicitantes inscritos de la categoría es muy superior al de plazas ofertadas o al número de demandantes de empleo que han de remitir por cada plaza. En todas ellas, se ha constatado la ausencia de actividad irregular por parte de la Administración y se ha informado de la normativa aplicable.

Servicios Sociales

Se han recibido quejas remitidas por ciudadanos en situaciones de marginalidad cuyo motivo se refiere al hecho de encontrarse disconformes con la denegación de una Pensión No Contributiva, una ayuda de emergencia, etc. sin que exista otra posibilidad de intervenir la Institución, como ya quedó patente, que orientando a los interesados sobre el camino a seguir, al no existir actuación irregular de la Administración.

La financiación por parte de la Seguridad Social de prótesis, órtesis, ayudas técnicas, así como su renovación han constituido frecuentemente motivo de quejas, las cuales al constituir materia de competencia estatal han sido remitidas al Defensor del Pueblo.

Las familias con un miembro minusválido sufren frecuentemente otros problemas conexos y derivados de dicha situación, acudiendo muchas veces a la Institución con evidente desorientación y únicamente con el fin de exponer lo que considera la injusticia de una situación que los desborda. En ocasiones han reclamado por parte de los poderes públicos una más eficaz ayuda psicológica.

La valoración de los factores sociales complementarios para calificar el grado de minusvalía, según las tablas aplicadas por los

Equipos de valoración y orientación, provocan con frecuencia frustración entre los minusválidos por falta de información.

Sería conveniente arbitrar fórmulas para que el dictamen médico resultara más explicativo.

El problema de las barreras resulta quizás más llamativo en lo que se refiere a los minusválidos físicos, pero es igual de grave para los hipoacúsicos e invidentes. La Institución se encuentra en estos momentos estudiando la posibilidad de solicitar la colaboración de la Delegación Territorial de R.T.V.E. en Castilla y León para conseguir que en la programación regional se introduzca un sistema de teletexto dirigido a los hipoacúsicos.

Tercera Edad

Es notorio el envejecimiento de la población en Castilla y León, lo que, junto con el aumento de la esperanza de vida, ha producido una insuficiencia de las plazas residenciales públicas en esta Comunidad Autónoma.

Esta insuficiencia lleva a su vez aparejada una larga duración en la tramitación de los expedientes de ingreso en Centros residenciales dependientes de la Administración Autonómica o concertados, resultando, en consecuencia, urgente la ampliación de plazas oficiales al objeto de no convertir en ilusoria una de las necesidades más demandadas por el colectivo de la tercera edad.

Y ello sin perjuicio de que se potencien sistemas alternativos de asistencia a este sector de la población, dirigidos a mantener al anciano dentro de su entorno familiar cuando sus condiciones físicas o psíquicas lo permitan.

Menores

Se ha incrementado notablemente el número de solicitudes de adopción internacional como consecuencia del descenso de la natalidad en España, del largo período de tiempo de espera para poder adoptar a un niño de nacionalidad española y de la expectativa de que, con la adopción internacional, será menor la edad del adoptando. Aun en estos casos, la tramitación del expediente, en el que entran en juego sentimientos personales, se dilata notablemente.

Han sido varias las quejas de quienes tienen un menor en acogimiento. En muchos de los casos reclaman de la Administración Autonómica información sobre el historial médico y carencias afectivas del menor, un seguimiento estrecho de su evolución y un control del régimen de visitas establecido. Esperemos que la adaptación de la mecánica administrativa a las modificaciones introducidas por la Ley de Protección del Menor acaben con estas deficiencias.

Salud mental

Aunque alguna de las cuestiones en relación con la problemática situación de los enfermos mentales y sus familias en Castilla y León ha encontrado su solución en el año 1997, continúan produciéndose situaciones de verdadera angustia provocadas por la escasez de recursos.

Así, persiste la necesidad urgente de estructuras destinadas a la rehabilitación de enfermos mentales y de dispositivos asistenciales para el tratamiento de los enfermos crónicos, cuya convivencia en el entorno familiar o social resulta difícil y en muchos casos imposible.

Las familias de las personas que padecen una enfermedad mental tienen gran necesidad de ayuda. Hay que "cuidar a los que cuidan". La familia soporta, en ocasiones, un gran problema que es problema de toda la sociedad. Según estudios realizados por el Insalud, el 26% de la población sufre trastornos psíquicos de distintos tipos (depresiones, ansiedad, esquizofrenia...). El 2,4% consultan por ello a los servicios de salud mental y el 0,6% son hospitalizados cada año. En España, más de 400.000 personas padecen o están en riesgo de padecer esquizofrenia. El 84% de estos enfermos esquizofrénicos viven con sus familias. Alrededor de un millón de familiares están dedicados a sus enfermos y la mayoría de los cuidadores familiares son mujeres.

Por ello, y teniendo en cuenta que las enfermedades psíquicas representan actualmente un porcentaje elevado en nuestra Comunidad Autónoma, deben ser contempladas como línea de actuación prioritaria desde las Administraciones Públicas competentes.

Se hace preciso, por tanto, arbitrar fórmulas de colaboración entre la Administración Autonómica y la Estatal, mientras esta última ostente la competencia en materia de asistencia sanitaria, a fin de mejorar la atención de los enfermos mentales, a lo que contribuirá el Plan Sociosanitario que, a través de la intervención de esta Institución, ha sido elaborado por la Administración autonómica, contempla la creación de centros de rehabilitación de estos enfermos.

ÁREA H

SANIDAD

El reconocimiento del derecho a la asistencia sanitaria, el alcance y la extensión de la prestación, y el acceso a centros especializados son los aspectos sobre los que versan una parte de las quejas recibidas en esta materia.

En orden a las relaciones de colaboración prestada por las Administraciones Sanitarias, no cabe más que reconocer el alto grado de colaboración que se recibe por parte de los centros sanitarios supervisados, a la hora de aportar la información requerida.

Es necesario potenciar la función y mejorar las estructuras de los servicios de atención al paciente de los centros sanitarios, tanto públicos como privados, como célula básica para la mayor protección posible de los derechos de los enfermos, para la debida agilización en los aspectos burocráticos-sanitarios, para que la información fluya de los médicos a los enfermos y viceversa de forma eficaz, y para que con medidas de mediación puedan evitarse situaciones conflictivas y potenciales litigios sobre la relación médico-enfermo.

La existencia de tiempos de espera dilatados exige establecer, asimismo, unos mecanismos adecuados que permitan una correcta y rápida atención sanitaria, que debe ser garantizada puntualmente ante situaciones de necesidad de asistencia. Se daría así cumplimiento a lo dispuesto a la Ley General de Sanidad, que impone a las Administraciones públicas sanitarias que sus actuaciones estén orientadas a garantizar la asistencia sanitaria en todos los casos de pérdida de salud, y que tales actuaciones estarán presididas por los principios de eficacia y celeridad.

ÁREA I

JUSTICIA

Se aprecia en los ciudadanos de Castilla y León a través de las quejas recibidas una creciente desconfianza en la Justicia y en la capacidad de los órganos judiciales para resolver adecuadamente los conflictos ante ellos planteados.

Las dilaciones judiciales y la lentitud de los Tribunales son los criterios más utilizados para calificar negativamente la Justicia (especialmente en el orden civil y contencioso-administrativo). La dilación redundaría en desventaja, al menos para una de las partes, aquélla que ve prolongada hasta la decisión judicial una situación antijurídica de la que, a su vez, obtiene ventaja el incumplidor. Para estos últimos, el retraso estimula a no transigir demandas y a recurrir decisiones desfavorables para mantener durante largo tiempo la apariencia de una posición respaldada por el ordenamiento jurídico.

Como posibles razones de los retrasos aparecen, además de los requisitos procesales que muchas veces complican los litigios, el número insuficiente de Jueces que obliga a recurrir excesivamente a los Jueces en régimen de sustitución o de provisión temporal, la falta de medios materiales, fundamentalmente informáticos y una deficiente organización de la oficina judicial. En el caso de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, en la que el retraso es especialmente preocupante, cabría señalar como motivo principal la falta de una primera instancia.

ÁREA J

ECONOMÍA Y HACIENDA

Ocupan el análisis de esta área cuestiones objeto de reclamación relativas a los mismo conceptos de años anteriores, es decir, gestión, liquidación, y sobre todo, recaudación de tributos.

Las quejas que se reciben en este campo suelen responder a motivos muy individualizados, y se centran más en la Administración Local y en la Administración del Estado, que en la Autonómica.

Los expediente de devolución de cantidades indebidamente ingresadas a la Hacienda Pública han seguido siendo este año objeto de atención por parte de esta Institución, ya que se han continuado recibiendo quejas motivadas por las dificultades encontradas por los contribuyentes para conseguir esta devoluciones.

En el ámbito de la hacienda local, podemos indicar, a la vista de los expedientes tramitados la dificultad para determinar la naturaleza -tasa o precio público- de determinadas contraprestaciones dinerarias (a raíz de la Jurisprudencia Constitucional) con las consecuencias que de ello derivan -posibilidad de que los rendimientos obtenidos puedan superar o no el coste del mantenimiento del servicio, distinto procedimiento de aprobación de las ordenanzas, necesidad o no de autorización de la Comisión de Precios.

Por otro lado, en algunas localidades los contadores no se encuentran instalados aún en lugares que permiten el acceso directo desde la vía pública lo cual impide la periódica lectura de los mismos y, en consecuencia, la correspondiente facturación de conformidad con las tarifas vigentes en el momento de realizar el consumo.

Se observa también pasividad de las Corporaciones locales para sancionar las infracciones consistentes en la alteración de tuberías y

contadores, la manipulación de instalaciones, las acciones u omisiones conducentes a utilizar agua sin conocimiento del Servicio, etc.. así como para ejercitar las acciones civiles y criminales que resulten oportunas en defensa de sus intereses y derechos y, en especial, la acción penal por fraude. Se aprecia, igualmente, por parte de las Corporaciones Locales el recurso al corte del suministro de agua como consecuencia de la falta de pago de los correspondientes recibos en lugar de proceder a su exacción por la vía de apremio.

Por último, dentro de los tributos locales cobran especial relieve las quejas derivadas de la gestión del Impuesto sobre Bienes Inmuebles, tanto en cuanto a su falta de notificación personal, como tributo de cobro periódico, como a la valoración de los inmuebles gravados, cuyos propietarios consideran excesivas atendiendo a sus características estructurales y de ubicación.

En el ámbito de la Hacienda Autonómica, cobran importancia las quejas recibidas sobre comprobaciones de valores a efectos del Impuesto de Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados.

Las reclamaciones referidas a esta problemática responden a la disconformidad de los contribuyentes con el importe de la base imponible comprobada, es decir, con la no aceptación de la valoración efectuada por los Técnicos de la Administración al objeto de determinar el valor real del bien o derecho transmitido; por la insuficiente motivación de esta valoraciones y por las graves repercusiones tributarias que les puede comportar la posible aplicación de la Disposición Adicional 4ª de la Ley de Tasas y Precios Públicos.

En los supuestos investigados por esta Institución se ha observado que la motivación consignada en las hojas de valoración no es suficiente, en la mayoría de los casos, ya que contienen expresiones

estereotipadas en el impreso *ad hoc* que son, a veces, imprecisas y ambiguas.

Una práctica excesivamente extendida en la Administración pública es el denominado silencio administrativo, mediante la cual las solicitudes o reclamaciones de los ciudadanos quedan sin la preceptiva respuesta; práctica constantemente, como venimos indicando, denunciada por esta Institución.

DEPARTAMENTO II

DEFENSA DEL ESTATUTO DE AUTONOMÍA Y TUTELA DEL ORDENAMIENTO JURÍDICO DE CASTILLA Y LEÓN

I

Desde la perspectiva del Departamento de defensa del Estatuto de Autonomía y tutela del ordenamiento jurídico de Castilla y León, la elaboración del Informe que esta Institución ha de presentar anualmente a las Cortes Autonómicas, da lugar a un tiempo de reflexión en el que se toma como punto de partida la evolución de los objetivos propuestos y su grado de cumplimiento a lo largo de los ejercicios precedentes y no sólo del actual.

Ya sea porque un trienio no ha dado de sí lo suficiente para su consolidación, ya por las dificultades que plantea la comprensión y aplicación de nuestra Ley reguladora, a la hora de extraer las

conclusiones que, como síntesis, se traen a este apartado, se hace patente que los asuntos abordados por el Departamento en el presente ejercicio, heterogéneos en su contenido y desiguales en su resultado, no mueven precisamente al optimismo.

En esta ocasión se vislumbra, además, una nueva etapa, marcada por la reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla y León y cuya defensa, así como la tutela del ordenamiento jurídico autonómico -salvo que otra cosa se decida por las Cortes Generales-, vendrá atribuida al Procurador del Común desde la propia norma institucional de nuestra Comunidad, acentuando, si cabe, nuestra inquietud en la búsqueda de los cauces por los que ha de discurrir la adecuada realización de tan delicados cometidos.

II

En efecto, de delicado se puede calificar el que podríamos llamar "contencioso de Treviño", cuestión en la que el Procurador del Común nunca ha ocultado su decidido propósito de velar, ante todo, por la observancia de Estatuto de Autonomía de Castilla y León, dedicando buena parte de nuestro tiempo a detectar la eventual vulneración de sus previsiones, aunque hasta el momento no hemos apreciado que haya tenido lugar.

De otro lado, nos encontramos con asuntos recurrentes, como es el caso del Espacio Natural de los Picos de Europa o de la ordenación farmacéutica de nuestra Comunidad Autónoma, ambos necesitados de una solución definitiva que está por llegar, y cuya complejidad nos ha exigido un grado de dedicación que no guarda proporción con lo logrado hasta el momento.

III

Al igual que en ejercicios precedentes, se ha tratado de compatibilizar el seguimiento de la abundante producción normativa, tanto de los poderes estatales como autonómicos, con actuaciones cuyo origen se encuentra en las concretas quejas planteadas por los ciudadanos, y en las que no hemos advertido necesidad de modificación de la norma, sino de su correcta aplicación por parte de los órganos de la Administración llamados a ello.

En este aspecto, seguimos comprobando la difusa línea que separa los cometidos de defensa del Derecho objetivo y de los derechos subjetivos que, lejos de ser compartimentos estancos, se encuentran en estrecha relación, si se acepta que buena parte de las vulneraciones de derechos e intereses de los ciudadanos, en cuanto destinatarios de las normas, tienen su origen en la de falta de claridad, contradicciones internas u otros defectos de éstas. De ahí la conveniencia de contar con órganos especializados -a los que esta Institución no le corresponde sustituir, sino sólo de algún modo complementar- que contribuyan a corregir las carencias apuntadas.

En relación con la anterior apreciación, es obligado referirse al extremo cuidado que requiere la elaboración y aplicación de las normas que disciplinan el modo en que los ciudadanos han de relacionarse con las Administraciones públicas. Reglas procedimentales y otras que en el seno del procedimiento se configuran como auténticos derechos subjetivos, y que en modo alguno pueden representar un obstáculo frente a los interesados, sino, antes al contrario, el cauce adecuado para la efectividad de las pretensiones que, de acuerdo con los preceptos

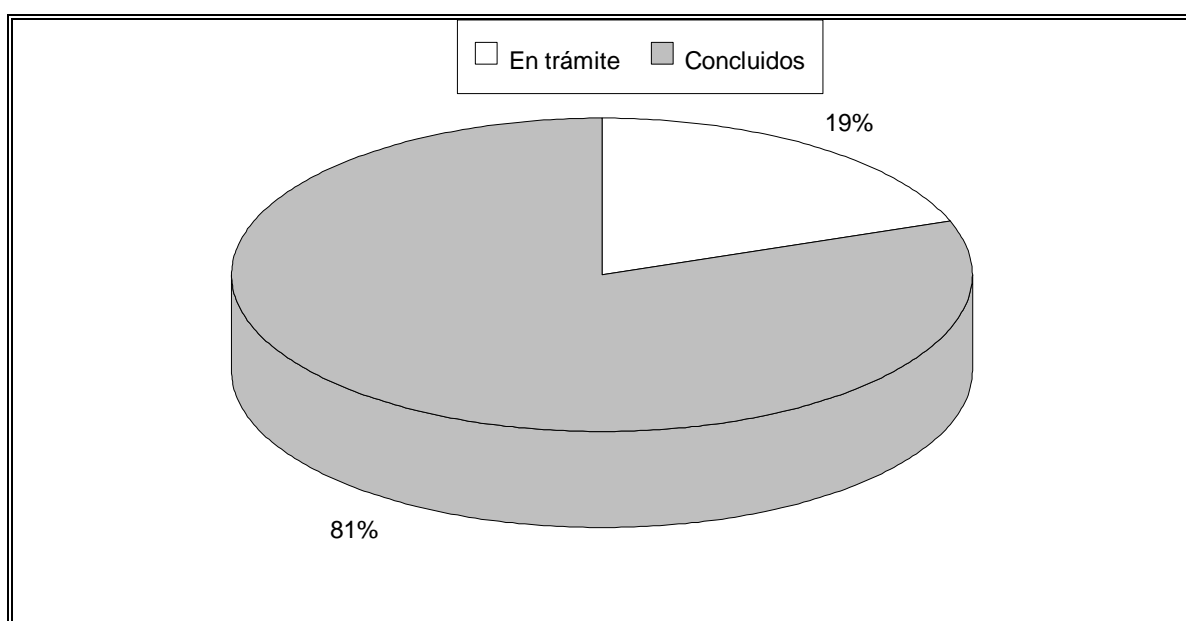
sustantivos aplicables en cada caso, se planteen ante la Administración. Se echa en falta, de nuevo, un mayor desarrollo de los procedimientos que derivan de la organización propia de la Comunidad.

Como corolario del mandato que el art. 103.1 de la Constitución dirige a las Administraciones públicas, éstas vienen obligadas al más estricto cumplimiento de las previsiones que se contemplan en el número 3 del mismo precepto. También en el presente ejercicio hemos advertido que, en ocasiones, la Administración de la Comunidad Autónoma de Castilla y León no ha aplicado con rigor los principios que han de presidir los procesos selectivos de sus empleados.

ESTADÍSTICAS

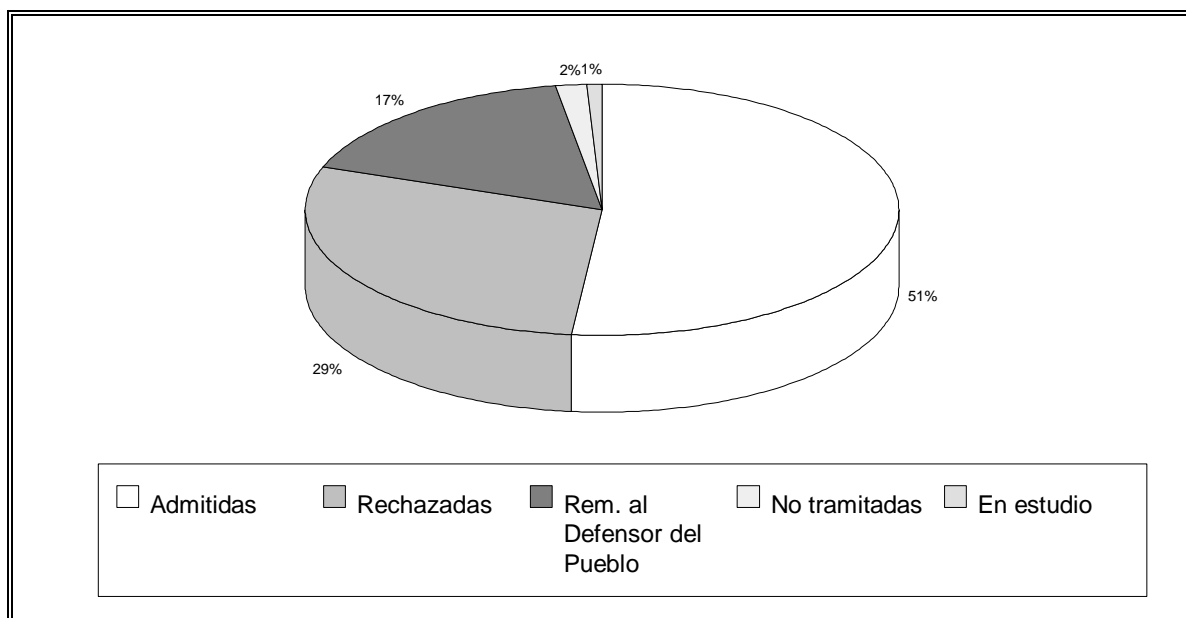
EXPEDIENTES TRAMITADOS/CONCLUIDOS

Situación	Nº Quejas	Porcentaje
En trámite	452	19%
Concluidos	1867	81%
Total	2319	100%



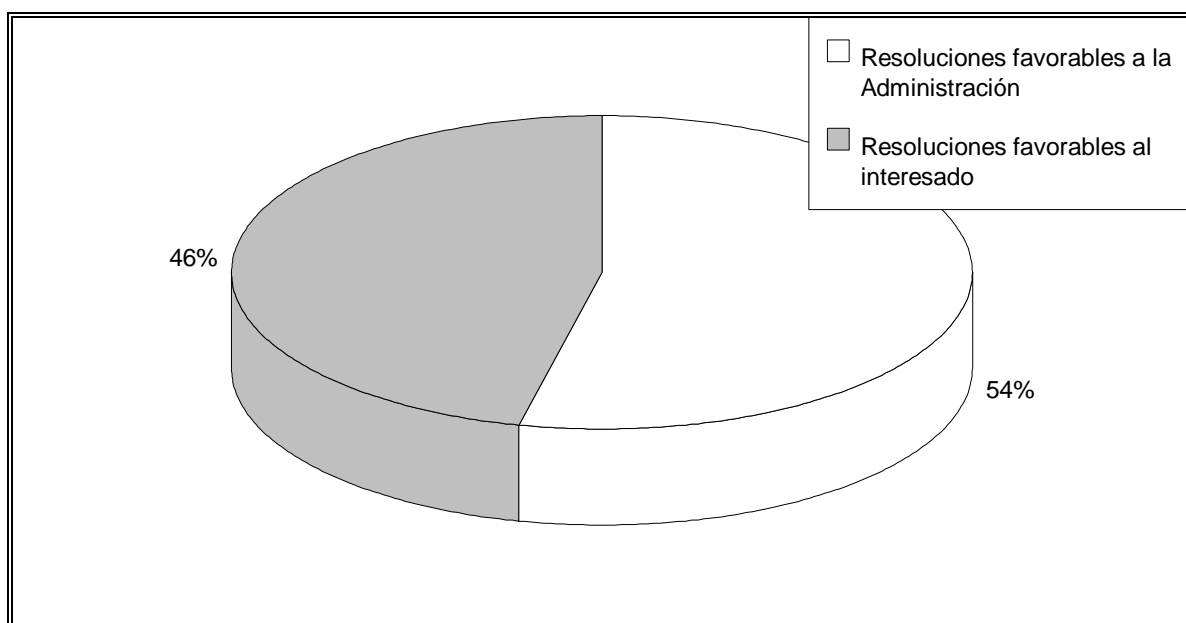
SITUACIÓN DE LOS EXPEDIENTES DE QUEJA DE 1997

Situación	Nº Quejas	Porcentaje
Admitidas	1204	51%
Rechazadas	667	29%
Rem. a otros Defensores	391	17%
No tramitadas	44	2%
En estudio	13	1%
TOTAL	2319	100%



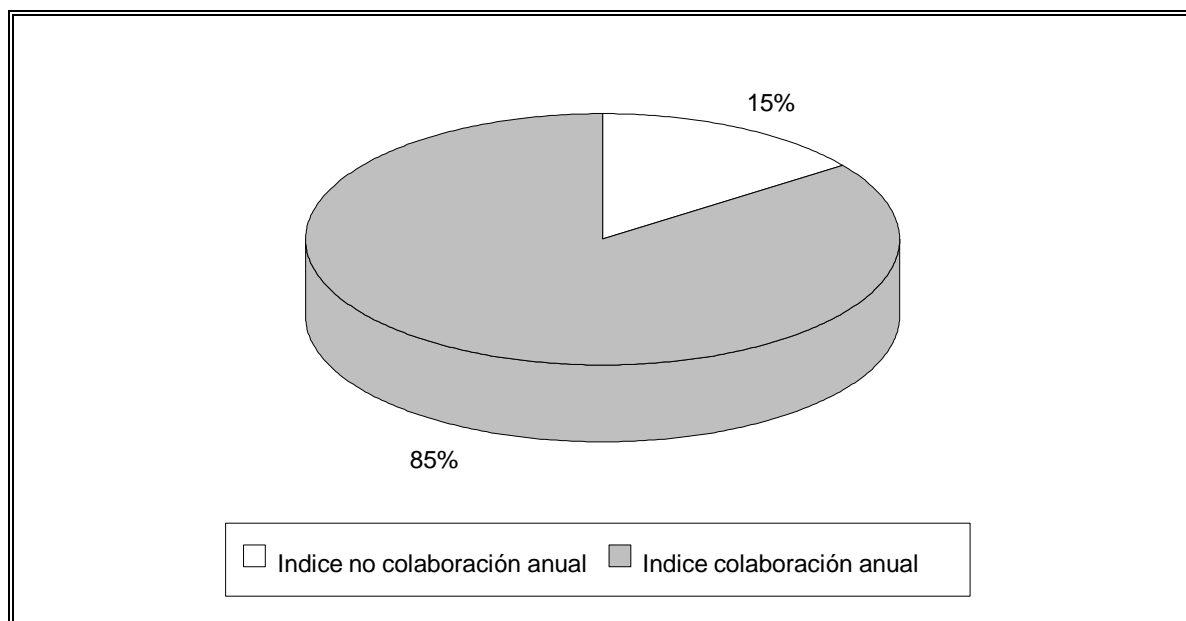
RESOLUCIONES DICTADAS POR EL PROCURADOR DEL COMÚN SEGÚN SU RESULTADO

De las resoluciones dictadas durante 1997 por el Procurador del Común, el 46% han sido favorables al interesado y el 54%, favorables a la Administración.



COLABORACIÓN DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS CON EL PROCURADOR DEL COMÚN

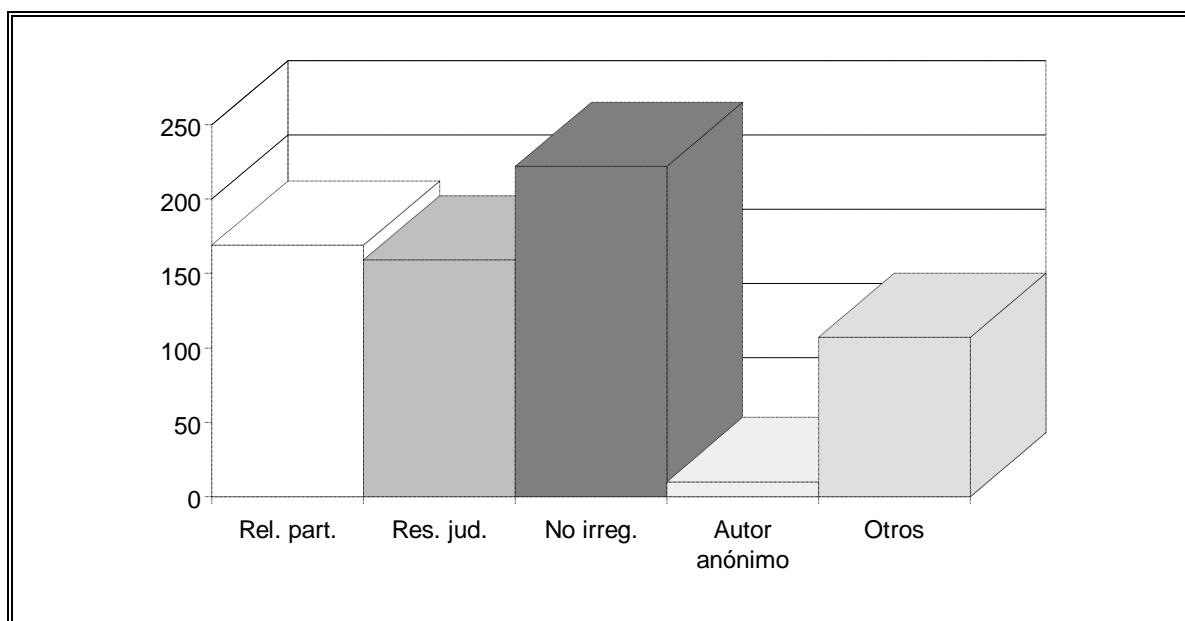
El índice de colaboración positiva de las distintas Administraciones públicas con el Procurador del Común durante 1997 se sitúa en un 85%.



MOTIVOS DE RECHAZO DE LAS QUEJAS

Tras detenido estudio de los expedientes abiertos, los motivos por los cuales se han rechazado a trámite 667 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 total de quejas rechazadas
Rel. part.	169	25%
Res. jud.	159	24%
No irreg.	222	32%
Autor anónimo	10	2%
Otros	107	16%
TOTAL	667	100%



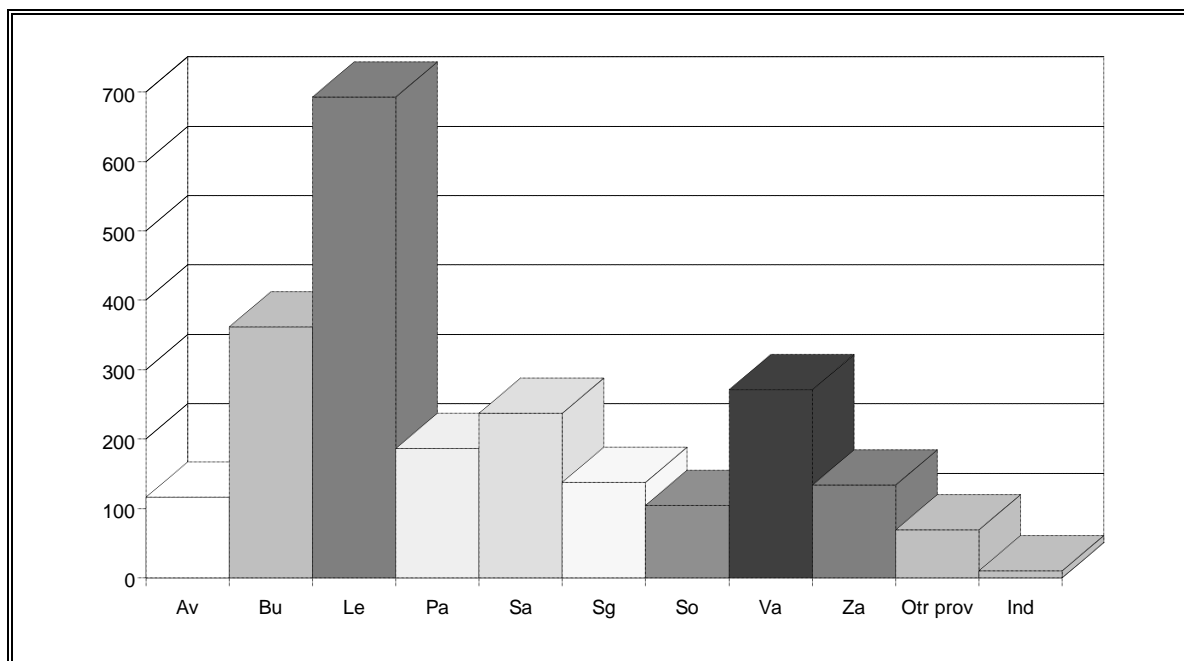
ESTADO DE TRAMITACIÓN DE LOS EXPEDIENTES DE QUEJA DE 1997 POR

ÁREA	Nº QUEJAS	SITUACIÓN						
		Admitidas			Rechaz.	Remit. a otros Def.	No tramitadas ¹	En
		En trámite.	Cerradas	Total				
A	464	79	198	277	114	63	6	
B	426	107	185	292	97	26	7	
C	217	107	62	169	39	7	1	
D	115	10	26	36	20	55	4	
E	77	20	46	66	9	0	1	
F	110	6	59	65	33	12	0	
G	301	71	81	152	47	90	12	
H	75	10	14	24	12	37	1	
I	157	2	21	23	99	32	3	
J	101	7	27	34	44	17	5	
K	255	12	38	50	152	50	3	
L	21	8	8	16	1	2	1	
Total	2319	439	765	1204	667	391	44	

¹Expedientes cerrados por diversas causas previamente a su admisión o rechazo.

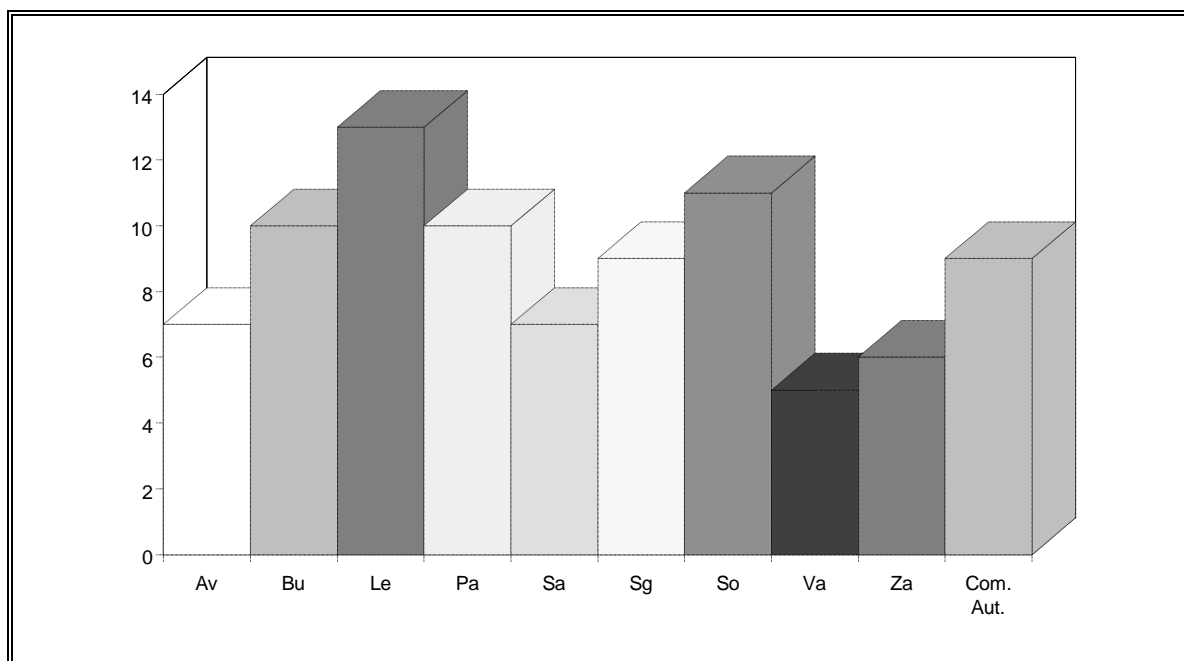
PROCEDENCIA TERRITORIAL DE LAS QUEJAS

Procedencia	Nº Quejas	Porcentaje
Ávila	116	5%
Burgos	362	16%
León	693	30%
Palencia	186	8%
Salamanca	237	10%
Segovia	137	6%
Soria	104	4%
Valladolid	271	12%
Zamora	134	6%
Otras prov. españolas	69	3%
Indeterminada	10	0%
TOTAL	2319	100%



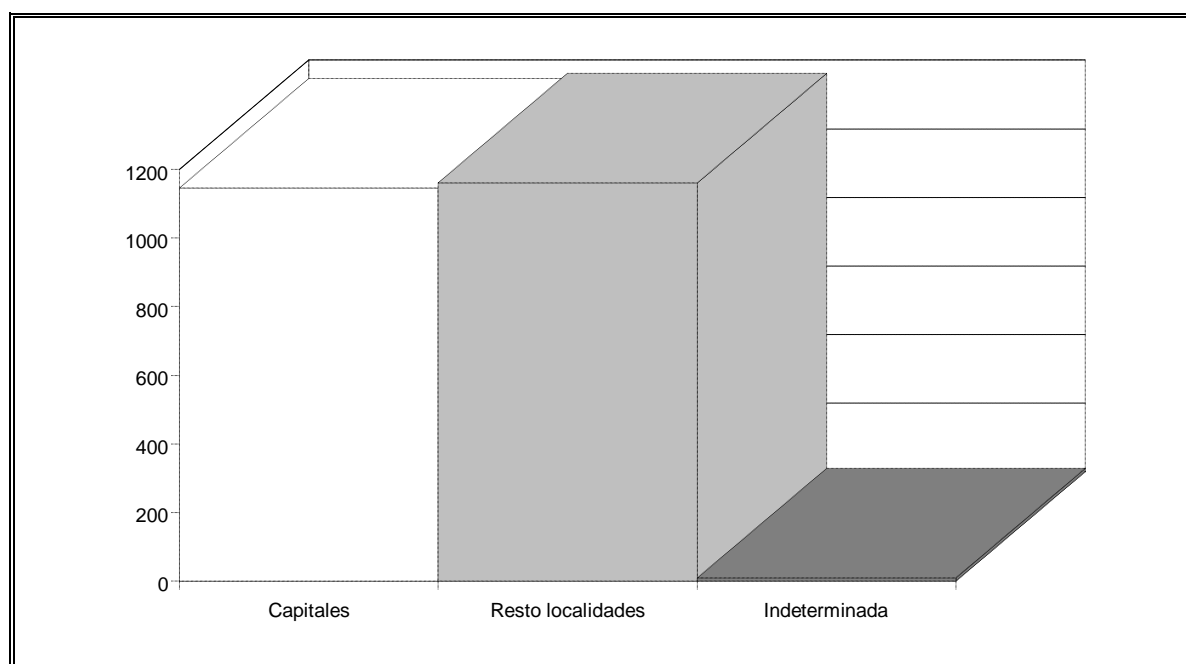
QUEJAS PRESENTADAS EN LA COMUNIDAD POR CADA 10.000 HABITANTES

Procedencia	Nº Quejas/10.000 hab
Ávila	7
Burgos	10
León	13
Palencia	10
Salamanca	7
Segovia	9
Soria	11
Valladolid	5
Zamora	6
Media Com. Aut.	9



QUEJAS PROCEDENTES DE CAPITALES DE PROVINCIA O DE OTRAS LOCALIDADES

Procedencia	Nº Quejas	Porcentaje
Capitales	1147	49%
Resto localidades	1162	50%
Indeterminada	10	1%
TOTAL	2319	100%



**RELACIÓN DE LOCALIDADES DE LAS QUE SE HAN RECIBIDO
QUEJAS DURANTE 1997**

ÁVILA

ADANERO	1
ARENAS DE SAN PEDRO	7
ARÉVALO	3
ÁVILA	74
BURGOHONDO.....	1
CASAS DE SEBASTIÁN PÉREZ.....	1
CEBREROS	1
CUEVAS DEL VALLE	1
EL BARCO DE ÁVILA	1
EL BARRACO.....	1
FONTIVEROS.....	1
LA ALDEHUELA.....	1
LA CAÑADA	3
LA HORCAJADA	1
MADRIGAL DE LAS ALTAS TORRES.....	1
MIJARES	1
NAVARREDONDILLA	1
NAVAS DEL MARQUÉS	2

NAVATEJARES.....	2
PAPATRIGO	1
PIEDRAHITA.....	3
RASUEROS.....	1
SAN ESTEBAN DE ZAPARDIEL	2
SAN JUAN DEL OLMO	1
SANTA MARÍA DEL TIÉTAR.....	1
SOTILLO DE LA ADRADA.....	2
ZAPARDIEL DE LA CAÑADA	1
TOTAL ÁVILA	116

BURGOS

ARANDA DE DUERO	93
BEDÓN.....	1
BELBIMBRE.....	1
BRIVIESCA	3
BURGOS	143
CALERUEGA.....	3
CANICOSA DE LA SIERRA	1
CASTILDELGADO.....	1
CELADA DEL CAMINO.....	1
CILLAPERLATA.....	1

COGOLLOS	1
COVANERA	1
COVARRUBIAS.....	1
ESPINOSA DE CERVERA.....	1
GOLERNIO	1
GUMIEL DEL MERCADO.....	1
HONTORIA DEL PINAR.....	1
LA SEQUERA DE HAZA	1
LAS QUINTANILLAS	1
MAMBRILLA DE CASTREJÓN.....	1
MEDINA DE POMAR.....	1
MELGAR DE FERNAMENTAL	1
MIRANDA DE EBRO	69
PARDILLA	1
POZA DE LA SAL.....	1
PRADANOS DE BUREBA	1
QUINTANILLA DEL AGUA	1
QUINTANILLA RIO PICO.....	1
REVILLA DE PIENZA.....	6
SALAS DE LOS INFANTES	1
SAN MILLÁN DE LARA	1
SAN VICENTE DE VILLAMEZÁN.....	1

SEDANO	1
SORDILLOS.....	1
SOTOPALACIOS.....	1
TALAMILLA DE TOZO1
TARDAJOS.....	2
TARTALES DE LOS MONTES.....	1
TORDOMAR.....	1
TRESPADERNE.....	1
TREVIÑO	1
URBEL DE CASTILLO.....	...1
VALDEZATE	1
VALLUERCANES	1
VENTAS DE ARMENTIA.....	1
VILLASILOS.....	3
VILVIESTRE DEL PINAR	1
VIVAR DEL CID.....	1
TOTAL BURGOS	362

LEÓN

ALBARES DE LA RIBERA	2
ALIJA DE LA RIBERA3
ALMANZA.....	1

ALMÁZCARA	1
ARDONCINO	1
ARMUNIA	6
ASTORGA	7
BALBOA	1
BEMBIBRE.....	5
BERCIANOS DEL PÁRAMO.....	1
BOÑAR.....	1
BORRENES	2
BRAZUELO.....	1
BRIMEDA.....	1
BUSTILLO DEL PÁRAMO	4
CABAÑAS RARAS.....	2
CABOALLES DE ABAJO	1
CABOALLES DE ARRIBA.....	1
CABRILLANES.....	1
CACABELOS	7
CALAMOCOS.....	2
CALZADA DEL COTO	2
CAMPONARAYA.....	8
CANTEJEIRA	1
CARBAJAL DE LA LEGUA.....	2

CARBAJAL DE RUEDA	1
CARRACEDELO	3
CARRAL DE LA VEGA	2
CARRIZO DE LA RIBERA	5
CASCANTES DE ALBA	1
CASTRILLO DE CABRERA	1
CASTROCALBÓN	1
CEA	1
CEA - SAHAGÚN	1
CELADA DE LA VEGA	1
CEMBRANOS	2
CHOZAS DE ABAJO	1
CISTIERNA	2
CODORNILLOS	3
COMBARROS	1
CRÉMENES	1
CUBILLOS DEL SIL	5
CUEVAS DEL SIL	1
EL BURGO RANERO	2
ESTACIÓN DE MATELLANA DE TORÍO	1
FABERO	2
FUENTES NUEVAS	2

FUENTESNUEVAS.....	2
GARRAFE DE TORÍO	1
GENESTACIO DE LA VEGA.....	2
GORDONCILLO.....	1
GUSENDO DE LOS OTEROS	1
HOSPITAL DE ÓRBIGO	1
IZAGRE	1
JIMÉNEZ DE JAMUZ.....	1
JOARA	1
LA BAÑEZA	12
LA ERCINA.....	1
LA ROBLA	4
LA UTRERA.....	1
LA VALCUEVA	1
LA VECILLA	2
LA VIRGEN DEL CAMINO	5
LANGRE	1
LAS VENTAS DE ALBARES.....	1
LEÓN.....	257
LILLO DEL BIERZO	1
LLAMAS DE LA RIBERA	1
LOS BARRIOS DE GORDÓN	1

MAGAZ DE CEPEDA	1
MANCILLEROS	2
MANSILLA MAYOR	1
MARAÑA.....	1
MATACHANA	1
MATALLANA DE TORÍO (ESTACION).....	1
MATARROSA DEL SIL.....	1
MATUECA DE TORÍO	1
MEIZARA.....	1
MENA DE BABIA.....	1
MEROY.....	1
MOLINAFERRERA	2
MURIAS DE PAREDES	1
NAVA DE LOS OTEROS	1
NAVATEJERA	4
OCEJA DE VALDELLORMA.....	1
OENCIA	3
ONAMIO.....	1
ONZONILLA.....	1
OTERO DE LAS DUEÑAS.....	1
OTERUELO DE LA VALDONCINA	1
PALACIOS DE LA VALDUERNA.....	1

PALACIOS DEL SIL	3
PEÑALBA DE CILLEROS.....	1
PERANZANES	1
POBLADURA DE BERNESGA	1
POBLADURA DE LAS REGUERAS.....	1
POBLADURA DE PELAYO GARCÍA.....	1
POBLADURA DEL BERNESGA.....	1
POLA DE GORDÓN	1
PONFERRADA	86
PRADA DE VALDEÓN	1
PRIORO	2
PUENTE ALMUHEY	1
QUINTANA DE RANEROS	2
QUINTANA DEL MONTE.....	1
QUINTANILLA.....	1
QUINTANILLA DEL MONTE.....	3
RABANAL DE FENAR.....	1
REGUERAS DE ARRIBA	1
RELIEGOS	1
RELIEGOS DE LAS MATAS	1
RENEDO DE VALDETUEJAR	1
RIBASECA.....	1

RIEGO DE LA VEGA.....	1
RIEGO DEL MONTE.....	1
ROBLES DE LA VALCUEVA	1
RODEROS	1
RUEDA DEL ALMIRANTE.....	1
SABERO.....	2
SAHAGÚN	3
SAHECHORES.....	1
SAN ANDRÉS DEL MONTEJOS	1
SAN ANDRÉS DEL RABANEDO.....	8
SAN CRISTÓBAL DE LA POLANTERA.....	1
SAN FELISMO.....	1
SAN FELIX DE ARCE.....	1
SAN JUAN DE PALAZUELAS	1
SAN MAMÉS DE LA VEGA	1
SAN MARTÍN DEL CAMINO.....	1
SAN MIGUEL DE ESCALADA	1
SAN MIGUEL DE LAS DUEÑAS.....	2
SAN PEDRO BERCIANOS	1
SAN PEDRO DE BERCIANOS.....	1
SAN PEDRO DE TRONES.....	1
SAN ROMÁN DE LOS CABALLEROS.....	2

SAN ROMÁN DE LOS OTEROS	1
SANTA COLOMBA DE LA VEGA	1
SANTA COLOMBA DE SOMOZA	1
SANTA ELENA DE JAMUZ.....	1
SANTA LUCÍA.....	1
SANTA LUCÍA DE GORDÓN	1
SANTA MARÍA DE LA ISLA	2
SANTA MARÍA DE ORDÁS.....	1
SANTA OLAJA DE ESLONZA	2
SANTA OLAJA DE LA VARGA	1
SANTAS MARTAS	1
SARDONEDO.....	1
SARIEGOS.....	1
SOGUILO DEL PÁRAMO	1
SOSAS DE LACIANA.....	1
SOTO DE LA VEGA	2
TAPIA DE LA RIBERA.....	1
TARANILLA	1
TORAL DE LOS GUZMANES	1
TORAL DE LOS VADOS	2
TORRE DE BABIA	1
TORRE DEL BIERZO.....	1

TRABAZOS	1
TREMOR DE ARRIBA	2
TROBAJO DEL CAMINO	20
TROBAJO DEL CERECEDO.....	1
TURCIA	1
VAL DE SAN LORENZO	2
VALDEALCÓN.....	1
VALDEFRESNO	1
VALDEFUENTES DEL PÁRAMO.....	2
VALDEHUESA.....	1
VALDERAS	1
VALDETEJA	1
VALDEVIMBRE.....	2
VALENCIA DE DON JUAN.....	2
VALLE DE VEGACERVERA	1
VEGA DE ANTOÑÁN	1
VEGA DE ESPINAREDA.....	1
VEGA DE INFANZONES.....	1
VEGA DE VALCARCE	1
VEGAQUEMADA.....	1
VEGAS DEL CONDADO	1
VEGUELLINA DE ÓRBIGO	1

VIDANES	1
VILELA.....	2
VILLABLINO.....	4
VILLABUENA.....	1
VILLACELAMA.....	1
VILLACORTA	1
VILLADANGOS.....	1
VILLAFRANCA DEL BIERZO.....	9
VILLALIBRE DE LA JURISDICCION.....	1
VILLAMAÑAN	3
VILLAMARTÍN DE DON SANCHO	1
VILLAMARTÍN DE LA ABADÍA.....	1
VILLAMOL.....	1
VILLAMONTÁN DE LA VALDUERNA.....	1
VILLAMOR DE ÓRBIGO	1
VILAOBISPO DE LAS REGUERAS	4
VILLAPADIERNA.....	1
VILLAQUEJIDA.....	2
VILLASELÁN	1
VILLAVERDE DE ARCAYOS	1
VILLAVIEJA.....	1
VILLAZALA.....	1

VILLOMAR.....	1
VILLORIA DE ÓRBIGO.....	.1
TOTAL LEÓN	693

PALENCIA

AGUILAR DE CAMPOO	5
AMPUDIA.....	1
ASTUDILLO.....	1
AUTILLA DEL PINO	1
BAÑOS DE CERRATO	1
BARAJORES DE LA PEÑA.....	1
BECERRIL DE CAMPOS.....	1
BOADILLA DEL CAMINO	2
BUENAVISTA DE VALDAVIA.....	1
CALZADILLA DE LA CUEZA	1
CARRIÓN DE LOS CONDES.....	2
CERVATOS DE LA CUEZA.....	1
DUEÑAS.....	5
ESPINOSA DE CERRATO	1
ESPINOSA DE VILLAGONZALO.....	1
FRECHILLA	2
FRÓMISTA.....	2

FUENTES DE NAVA	1
GRIJOTA	2
GUARDO	2
HUSILLOS.....	1
MAGAZ DE PISUERGA1
MINA ENGRACIA.....	1
MONZÓN DE CAMPOS1
OLEA DE BOEDO	1
OSORNO.....	1
PALENCIA	105
PALENZUELA	2
PAREDES DE NAVA.....	4
POZO DE URAMA	1
REINOSO DE CERRATO.....	1
RENEDO DE VALDAVIA.....	1
SALDAÑA.....	3
SAN SALVADOR DE CANTAMUDA.....	1
VALBERZOSO.....	1
VALDERRÁBANO	2
VELILLA DEL RÍO CARRIÓN	2
VENTA DE BAÑOS	4
VILLADA.....	1

VILLAELES DE VALDIA	1
VILLALCON	1
VILLAMORONTA	1
VILLAMURIEL DE CERRATO	4
VILLANUEVA DE ARRIBA	1
VILLANUEVA DE HENARES	1
VILLARRAMIEL	1
VILLAUMBRALES	1
VILLAVIUDAS	1
VILLERÍAS DE CAMPOS	2
VILLODRE	1
VILLOLDO	2
VILLOSILLA DE LA VEGA	1
TOTAL PALENCIA	186

SALAMANCA

ALBA DE TORMES	6
ALDEADÁVILA	1
ALMENARA DE TORMES	1
ALMENDRA	1
BÉJAR	10
CABRERIZOS	1

CALZADA DE VALDUNCIEL.....	1
CAMPILLO DE SALVATIERRA	1
CANDELARIO.....	2
CARBAJOSA DE LA SAGRADA	4
CERRALBO.....	1
CIUDAD RODRIGO	7
ENCINAS DE ABAJO.....	1
FUENTES DE OÑORO.....	1
HERGUIJUELA DE LA SIERRA.....	1
HORCAJO DE MONTEMAYOR.....	1
LA FREGENEDA.....	1
LEDRADA	1
LOS SANTOS	5
MONLERAS	1
MONSAGRO	1
MOZODIEL DE SANCHIÑIGO.....	1
NAVA DE SOTROBAL	1
NAVARREDONDA DE LA RINCONADA	1
NAVASFRÍAS.....	1
NEGRILLA DE PALENCIA	1
PELAYOS	1
PEÑARANDA DE BRACAMONTE.....	2

PICONES	1
PUEBLA DE AZABA.....	1
ROBLEDA	3
SALAMANCA	154
SALMORAL	1
SAN MARTÍN DEL CASTAÑAR.....	1
SANTA MARTA DE TORMES	8
SARDÓN DE LOS FRAILES	1
SOTOSERRANO.....	1
VECINOS.....	1
VILLAMAYOR DE ARMUÑA.....	3
VILLAR MAYOR	1
VILLARES DE LA REINA	2
VITIGUDINO	2
TOTAL SALAMANCA	237

SEGOVIA

BERNARDOS	1
BOCEGUILLAS	1
CARBONERO EL MAYOR.....	1
CHAÑE.....	1
CIRUELOS DE COCA.....	1

CUÉLLAR.....	5
FUENTE EL OLMO DE FUENTIDUEÑA	1
FUENTIDUEÑA.....	1
HONTORIA.....	1
LA CUESTA	1
LA GRANJA	2
LA LASTRILLA.....	1
LA PRADERA DE NAVALHORNO	1
LAGUNA DE CONTRERAS	1
LOS HUERTOS.....	1
MADRONA.....	1
MARTÍN MUÑOZ DE LAS POSADAS	3
MARUGÁN.....	1
MONTEJO DE LA VEGA	1
NAVAS DE ORO	1
OLOMBRADA	1
OTERO DE HERREROS	1
REVENGA	3
RIAZA	1
RODA DE ERESMA	1
SAN CRISTÓBAL.....	1
SAN ILDEFONSO.....	1

SAN RAFAEL.....	1
SANTIUSTE DE SAN JUAN BAUTISTA	1
SAUQUILLO DE CABEZAS.....	1
SEGOVIA.....	90
TABANERA DEL MONTE.....	1
TORRECABALLEROS	2
TORRECILLA DEL PINAR.....	1
TRESCASAS.....	1
TURRUBUELO-BOCEGUILLAS	1
VILLACASTIN.....	2
TOTAL SEGOVIA.....	137

SORIA

ÁGREDA.....	1
ALMAZÁN.....	5
ALMAZUL.....	1
BERLANGA DE DUERO	1
BORDEJE	1
BOROVIA	2
BUITRAGO	1
BURGO DE OSMA	1
CAÑAMAQUE	1

CARBONERA.....	1
CARBONERA DE FRENTES	1
CHAORNA (ARCOS DE JALÓN).....	1
CIDONES.....	1
CUBILLA.....	1
CUBO DE LA SIERRA	1
DEZA.....	1
DURUELO DE LA SIERRA.....	1
EL BURGO DE OSMA	2
ESPEJA DE SAN MARCELINO	1
LA REVILLA DE CALATAÑAZOR.....	1
MATALEBRERAS.....	2
QUINTANA REDONDA.....	2
QUINTANILLA DE TRES BARRIOS.....	1
REBOLLAR.....	4
REVILLA DE CALATAÑAZOR	2
SAN LEONARDO DE YAGÜE	1
SERÓN DE NAGIMA	1
SORIA	58
TARDAJOS.....	1
TARDELCUENDE.....	1
TORRUBIA DE SORIA	1

VADILLO	1
VINUESA	3
TOTAL SORIA	104

VALLADOLID

ALAEJOS.....	1
ALCAZARÉN	1
ALDEAMAYOR DE SAN MARTÍN	1
ATAQUINES.....	1
BUSTILLO DE CHAVES	4
CABEZÓN DE PISUERGA	1
CANALEJAS DE PEÑAFIEL	1
CARPIO	1
CASTROMONTE.....	1
CIGALES	2
CIGUÑUELA.....	1
COGECES DEL MONTE.....	1
FUENSALDAÑA	3
ÍSCAR.....	1
LA PARRILA	1
LAGUNA DE DUERO	10
MEDINA DE RIOSECO	1

MEDINA DEL CAMPO.....	.44
MEGECES	1
MOLPECERES	1
OLMEDO.....	1
PEDRAJAS DE SAN ESTEBAN	1
PEÑAFIEL.....	2
PESQUERA DE DUERO1
PORTILLO	1
POZAL DE GALLINAS.....	...1
RABANO.....	1
SAN VICENTE DEL PALACIO	1
SANTIAGO DEL ARROYO.....	1
SIMANCAS.....	3
TORDEHUMOS	1
TORDESILLAS.....	5
TRASPINEDO	1
VALLADOLID	164
VALORIA LA BUENA1
VILLAFRECHOS.....	1
VILLALON DE CAMPOS.....	1
VILLANUBLA.....	2
VILLANUEVA DE DUERO	1

VILLANUEVA DE LOS INFANTES.....	1
VILLAVELLID	1
ZARATÁN	1
TOTAL VALLADOLID	271

ZAMORA

ABEZAMES.....	1
ABRAVESES DE TERA	1
ALMENDRA.....	1
ANDAVIAS	1
ARCILLO DE SAYAGO.....	1
ARRABALDE	1
ASPARIEGOS	2
BENAVENTE	9
BERCIANOS DE VALVERDE	1
CAMARZANA DE TERA.....	1
CASTRONUEVO DE LOS ARCOS.....	1
CASTROVERDE DE CAMPOS.....	1
CAZURRA	1
COBREROS DE SANABRIA	1
CORESES.....	2
EL PEGO	1

ESPADAÑEDO.....	1
FERMOSELLE.....	1
FIGUERUELA DE ARRIBA.....	2
FORNILLOS DE FERMOSELLE	1
FUENTES DE ROPEL.....	1
FUENTESAUCO	1
LA MILLA DE TERA.....	1
MAHIDE	1
MILLES DE LA POLVOROSA	2
MOLACILLOS.....	1
MORALEJA DEL VINO1
MORALES DE REY	1
MUGA DE ALBA	1
PEÑAUSENDE	1
SAN CEBRIÁN DE CASTRO	1
SAN CRISTÓBAL DE ENTREVIÑAS	2
SAN PEDRO DE ZAMUDIA.....	1
SANTOVENIA DEL ESLA.....	1
TARDOBISPO	2
TORO	6
UNGILDE	1
VALCABADO.....	1

VEZDEMARBAN.....	1
VILLALPANDO.....	1
VILLANUEVA DEL CAMPO.....	1
VILLAR DEL BUEY.....	1
VILLARALBO	1
VILLARDIEGUA DE LA RIBERA	1
ZAMORA.....	71
TOTAL ZAMORA.....	134

ÁLAVA

VITORIA.....	4
ZAMBRANA.....	1
TOTAL ÁLAVA.....	5

ALICANTE

ALICANTE.....	1
BENIDORM.....	1
TOTAL ALICANTE.....	2

ASTURIAS

OVIEDO.....	1
SALINAS.....	1
TOTAL ASTURIAS.....	2

BARCELONA

BARCELONA.....	2
EL PRAT DE LLOBREGAT.....	1
L'HOSPITALET	1
MATARÓ.....	1
SANT FELIU DE LLOBREGAT	1
TARRASA.....	1
TOTAL BARCELONA.....	7

CÁDIZ

ALGECIRAS.....	1
TOTAL CÁDIZ.....	1

CANTABRIA

NESTARES	1
SANTANDER	1
TOTAL CANTABRIA.....	2

CEUTA

CEUTA.....	1
-------------------	----------

GUIPÚZCOA

IRÚN..... ..1

RENTERÍA 1

TOTAL GUIPÚZCOA.....2

LA CORUÑA

LA CORUÑA 1

LÉRIDA

LÉRIDA 2

MADRID

ALCOBENDAS..... 1

ALCORCÓN..... 2

COLMENAR VIEJO.....2

COSLADA..... 1

FUENLABRADA.....3

GETAFE..... 1

HOYO DE MANZANARES..... 1

LAS MATAS..... 1

LAS ROZAS..... 1

MADRID..... 10

TOTAL MADRID..... 23

MURCIA

CARTAGENA..... 1

MURCIA..... 1

TOTAL MURCIA..... 2

NAVARRA

CORELLA..... 1

TOTAL NAVARRA..... 1

PONTEVEDRA

PONTEVEDRA..... 1

SEVILLA

SEVILLA..... 1

VALENCIA

TURIS..... 1

TOTAL VALENCIA..... 1

VIZCAYA

BARACALDO.....	1
BILBAO	3
ERANDIO	1
LAS ARENAS	1
LEJONA.....	1
PORTUGALETE.....	4
SANTURCE	1
TOTAL VIZCAYA	12

ZARAGOZA

ZARAGOZA	3
-----------------------	----------

QUEJAS RECIBIDAS DE CADA COMUNIDAD AUTÓNOMA

Procedencia	Nº Quejas
Castilla y León	2240
Andalucía	2
Aragón	3
Asturias	2
Cantabria	2
Cataluña	9
Ceuta	1
Comunidad de Madrid	23
Comunidad Valenciana	3
Galicia	2
Murcia	2
País Vasco	20
Indeterminada	10
TOTAL	2319

**ÁREAS AFECTADAS POR LAS QUEJAS RECIBIDAS DE CADA
COMUNIDAD AUTÓNOMA**

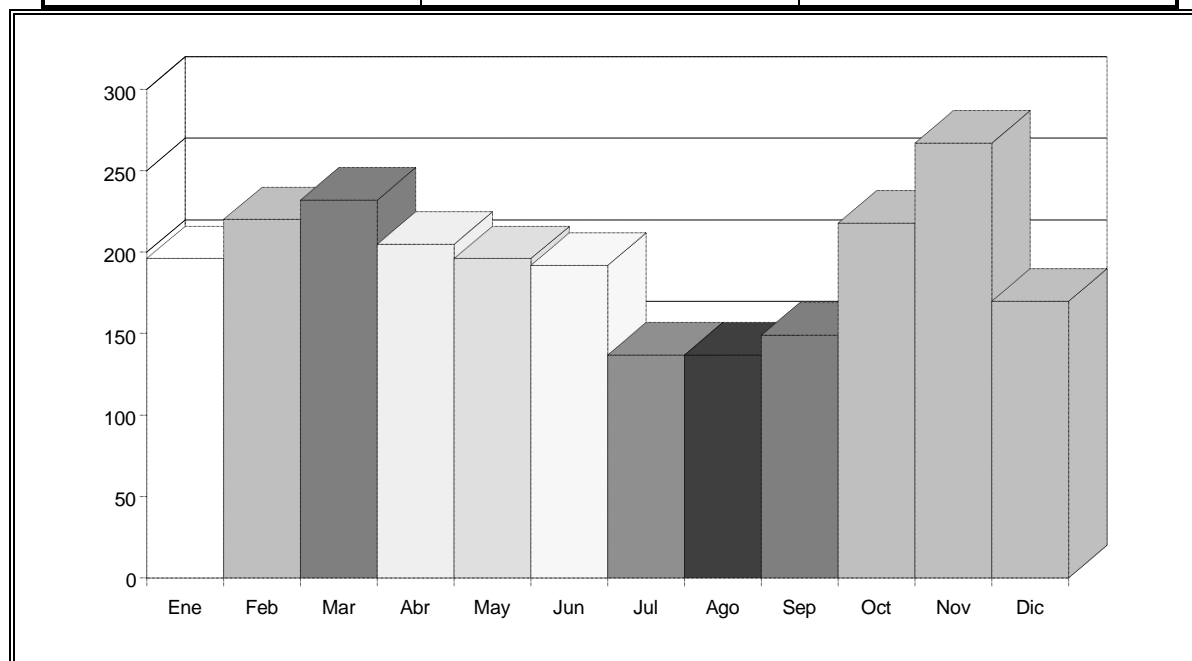
Procedencia	Área	Nº Quejas
Castilla y León	A	447
	B	405
	C	208
	D	115
	E	76
	F	109
	G	298
	H	67
	I	150
	J	100
	K	246
	L	19
Andalucía	C	1
	K	1
Aragón	A	1
	B	2
Asturias	A	1
	B	1
Cantabria	I	2

Cataluña	A	2
	B	3
	E	1
	H	1
	J	1
	K	1
Ceuta	G	1
Comunidad de Madrid	A	4
	B	10
	C	3
	G	1
	I	3
	K	1
	L	1
Comunidad Valenciana	A	1
	B	1
	H	1
Galicia	H	1
	K	1
Murcia	A	1
	I	1

País Vasco	A	5
	B	4
	C	3
	F	1
	G	1
	H	3
	I	1
	K	1
	L	1
Indeterminada	A	2
	C	2
	H	2
	K	4

QUEJAS RECIBIDAS EN LA INSTITUCIÓN EN CADA MES DE 1997

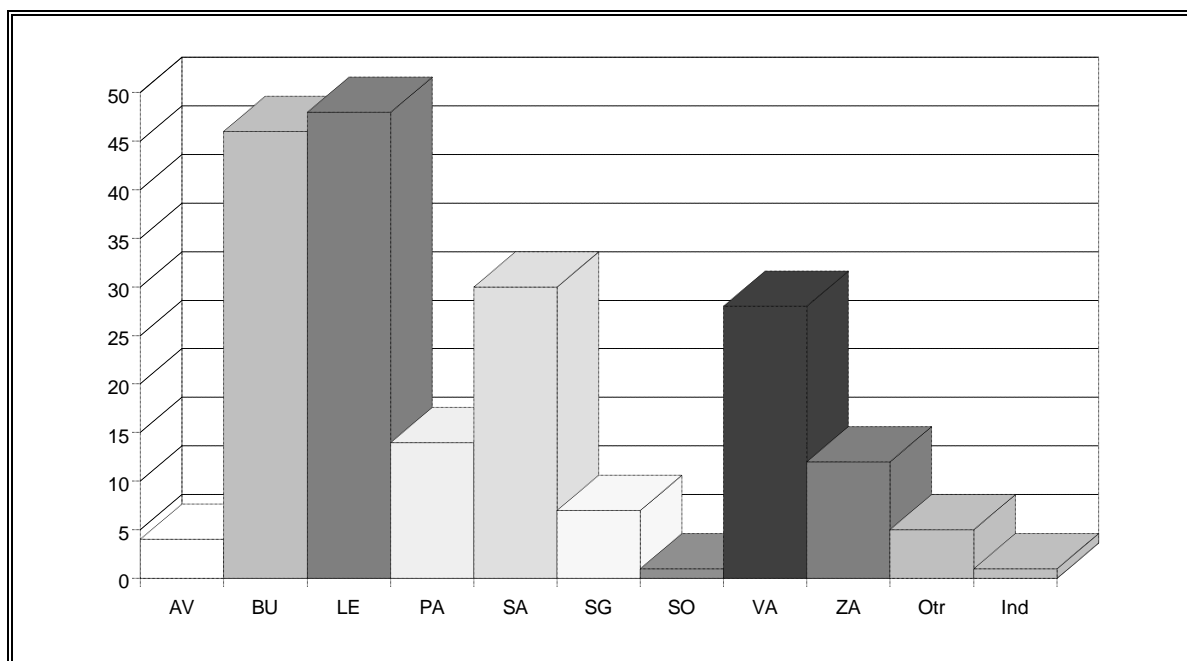
Mes	Nº Quejas	Porcentaje
Enero	196	9%
Febrero	220	10%
Marzo	232	10%
Abril	205	9%
Mayo	196	8%
Junio	192	8%
Julio	137	6%
Agosto	137	6%
Septiembre	149	6%
Octubre	218	9%
Noviembre	267	12%
Diciembre	170	7%
TOTAL	2319	100%



QUEJAS RECIBIDAS DE CADA PROVINCIA POR MES

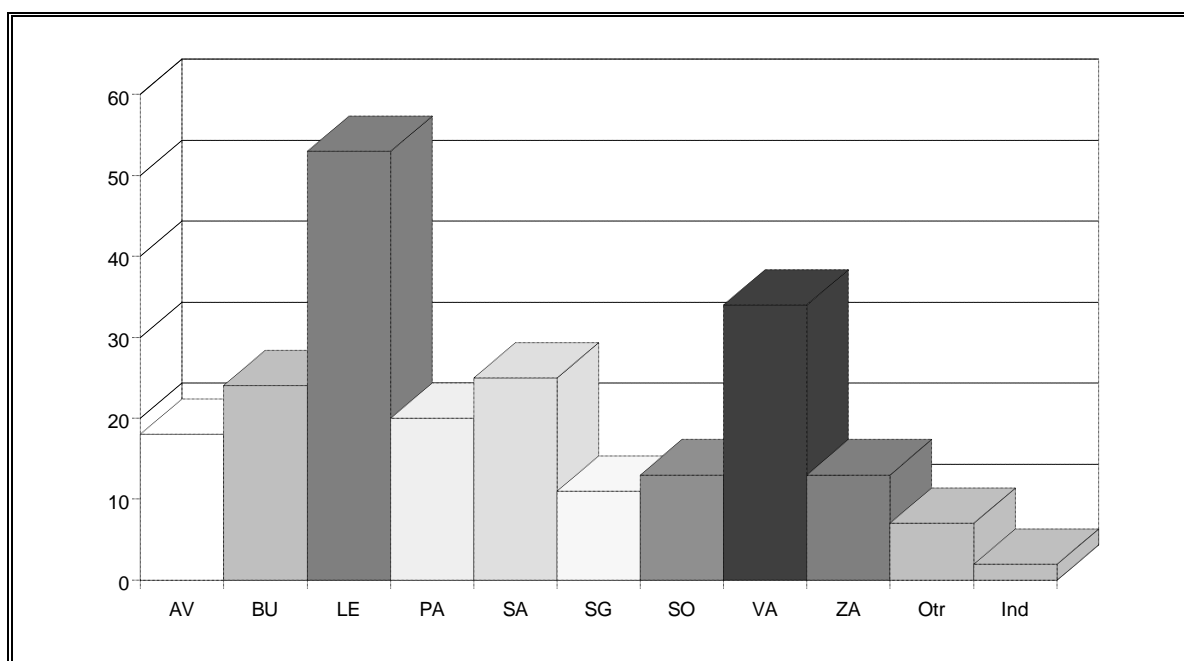
ENERO

Procedencia	Nº Quejas	Porcentaje
Ávila	4	2%
Burgos	46	23%
León	48	24%
Palencia	14	7%
Salamanca	30	15%
Segovia	7	4%
Soria	1	1%
Valladolid	28	14%
Zamora	12	6%
Resto provincias	5	3%
Indeterminada	1	1%
TOTAL	196	100%



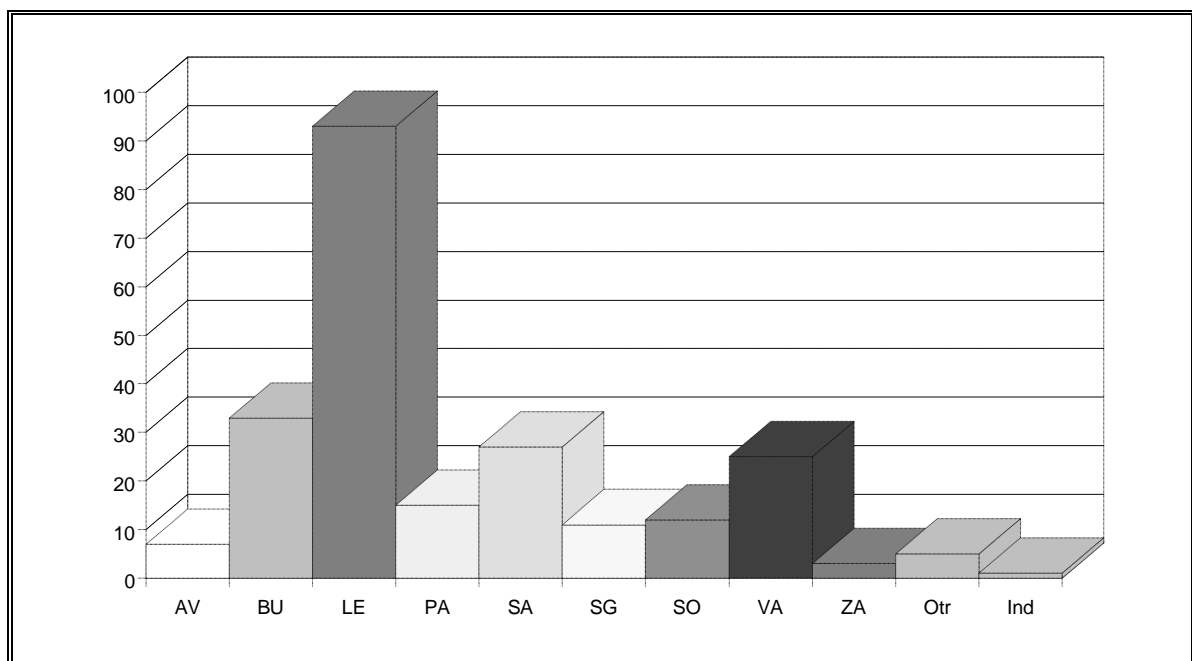
FEBRERO

Procedencia	Nº Quejas	Porcentaje
Ávila	18	8%
Burgos	24	11%
León	53	24%
Palencia	20	9%
Salamanca	25	12%
Segovia	11	5%
Soria	13	6%
Valladolid	34	15%
Zamora	13	6%
Resto prov. españolas	7	3%
Indeterminada	2	1%
TOTAL	220	100%



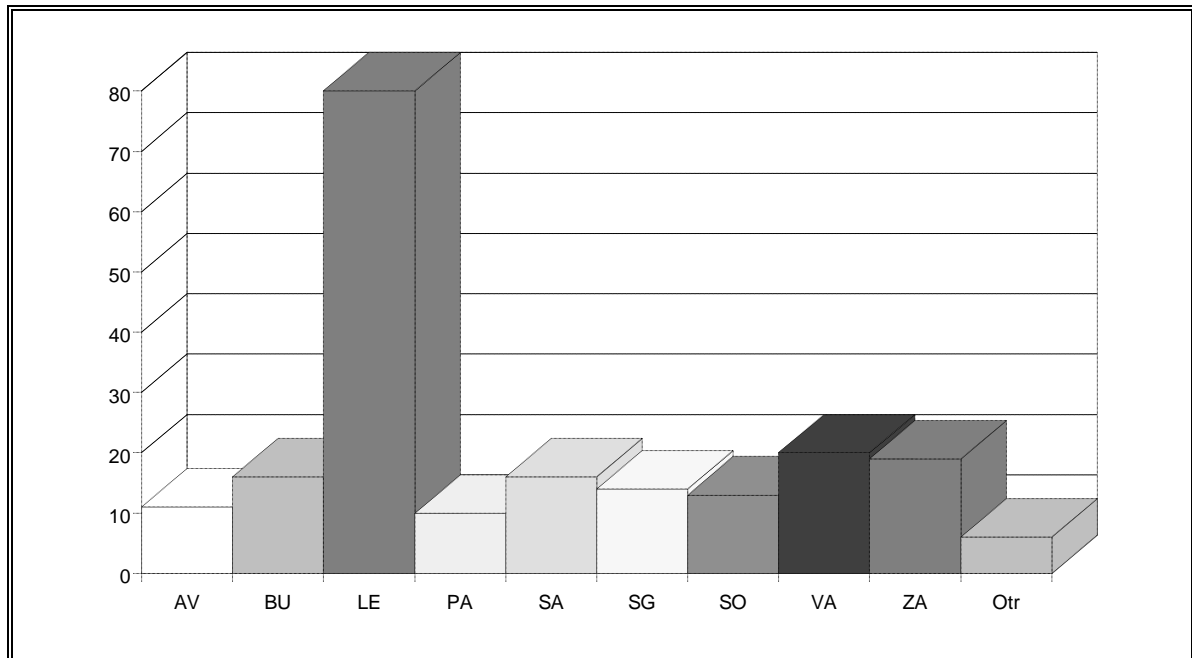
MARZO

Procedencia	Nº Quejas	Porcentaje
Ávila	7	3%
Burgos	33	14%
León	93	40%
Palencia	15	7%
Salamanca	27	12%
Segovia	11	5%
Soria	12	5%
Valladolid	25	11%
Zamora	3	1%
Resto prov. españolas	5	2%
Indeterminada	1	0%
TOTAL	232	100%



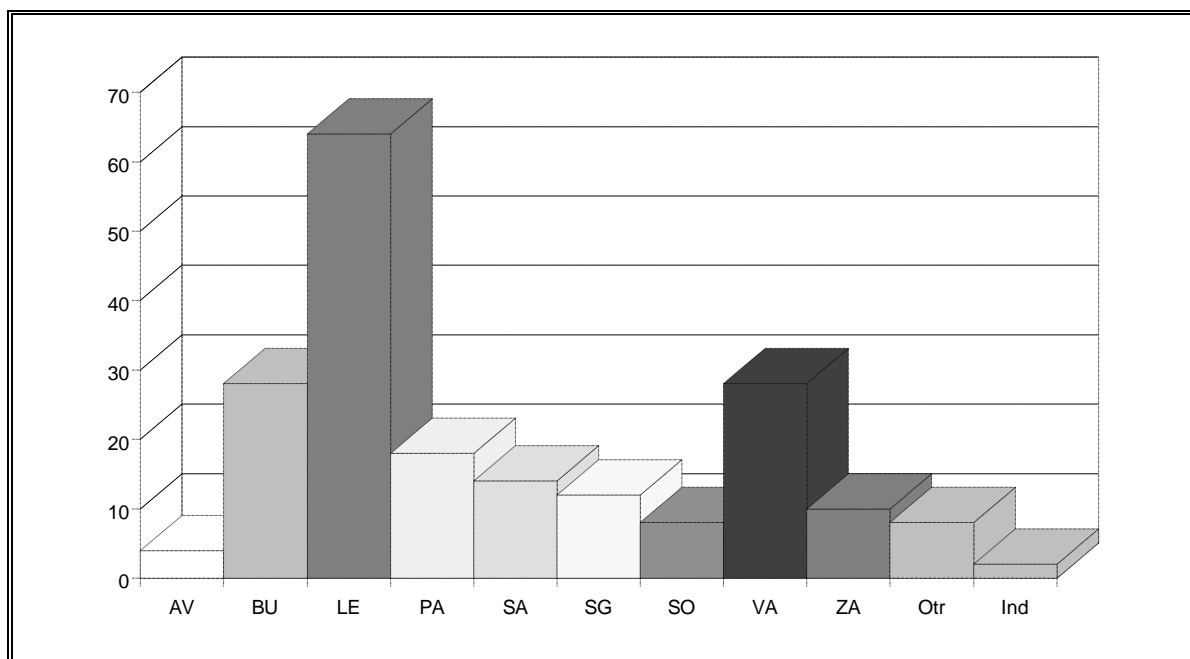
ABRIL

Procedencia	Nº Quejas	Porcentaje
Ávila	11	5%
Burgos	16	8%
León	80	39%
Palencia	10	5%
Salamanca	16	8%
Segovia	14	7%
Soria	13	6%
Valladolid	20	10%
Zamora	19	9%
Otras prov. españolas	6	3%
TOTAL	205	100%



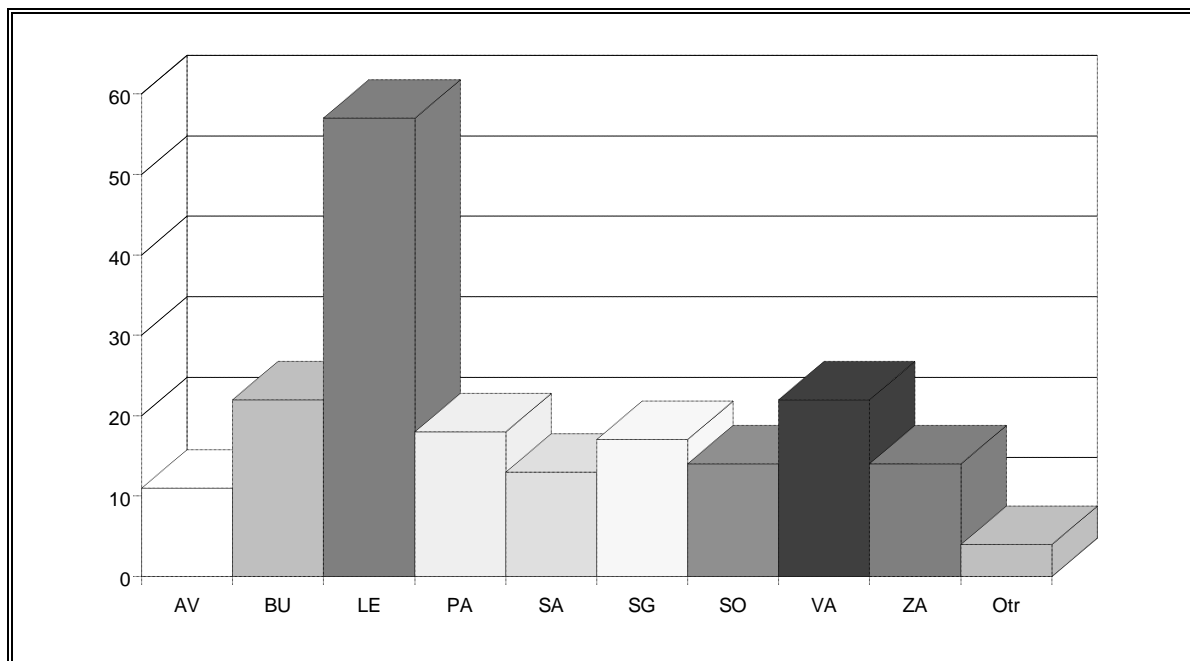
MAYO

Procedencia	Nº Quejas	Porcentaje
Avila	4	2%
Burgos	28	14%
León	64	33%
Palencia	18	10%
Salamanca	14	7%
Segovia	12	6%
Soria	8	4%
Valladolid	28	14%
Zamora	10	5%
Otras prov. españolas	8	4%
Indeterminada	2	1%
TOTAL	196	100%



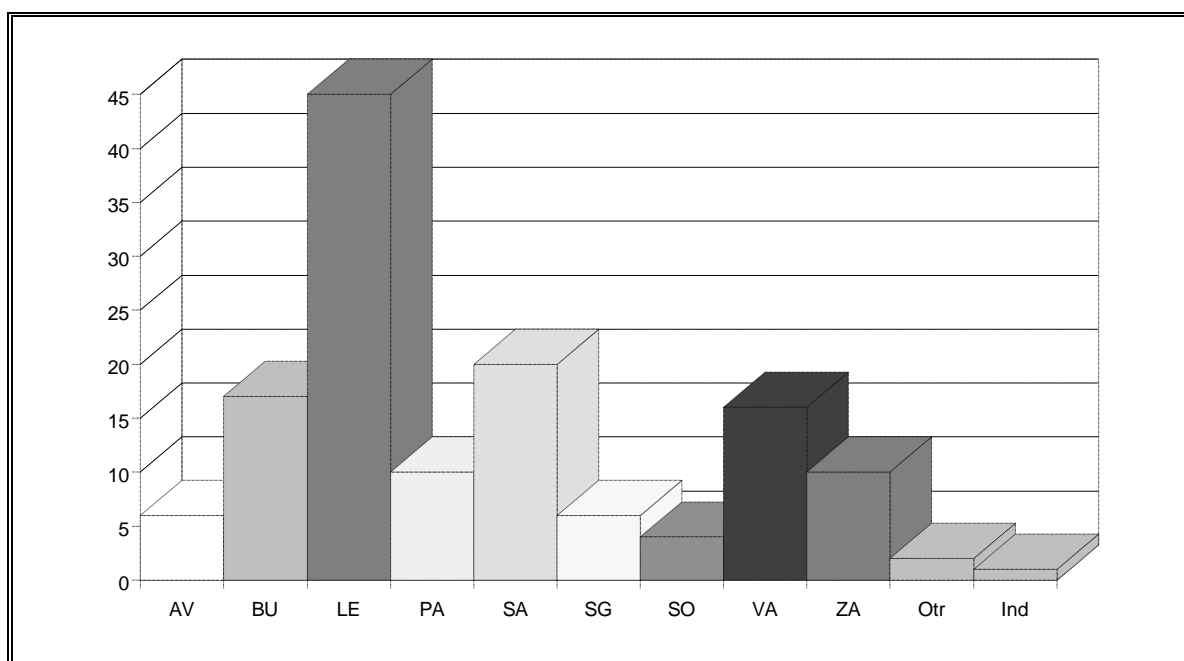
JUNIO

Procedencia	Nº Quejas	Porcentaje
Ávila	11	6%
Burgos	22	11%
León	57	30%
Palencia	18	10%
Salamanca	13	7%
Segovia	17	9%
Soria	14	7%
Valladolid	22	11%
Zamora	14	7%
Otras prov. españolas	4	2%
TOTAL	192	100%



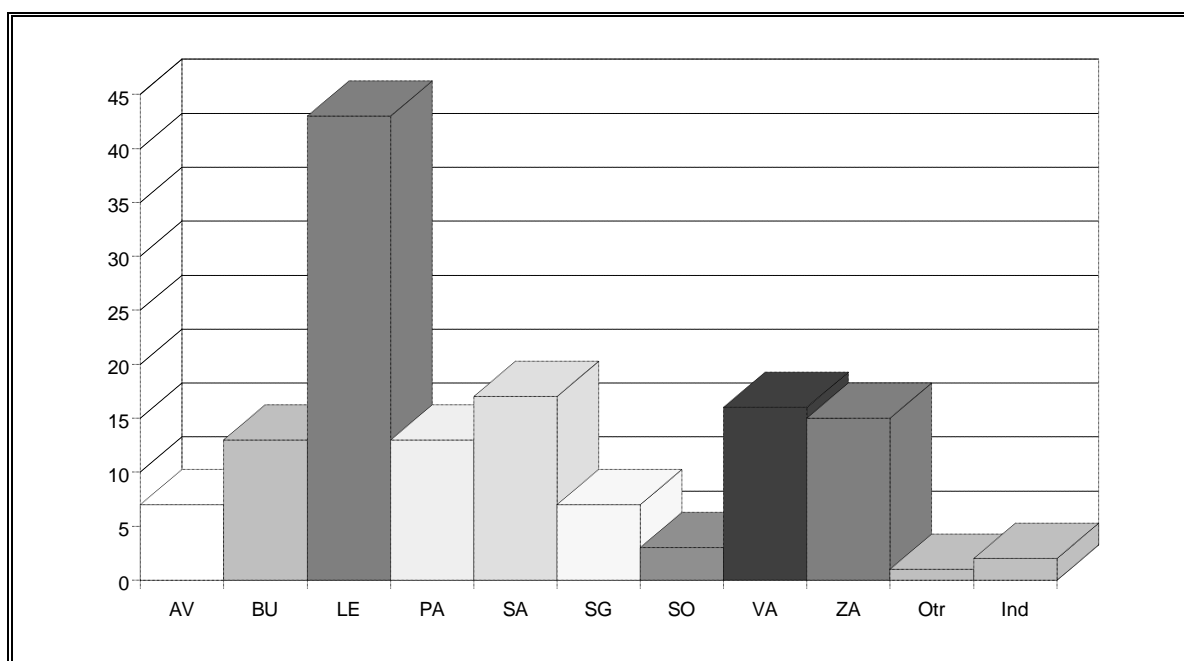
JULIO

Procedencia	Nº Quejas	Porcentaje
Ávila	6	4%
Burgos	17	13%
León	45	33%
Palencia	10	7%
Salamanca	20	15%
Segovia	6	4%
Soria	4	3%
Valladolid	16	12%
Zamora	10	7%
Otras prov. españolas	2	1%
Indeterminada	1	1%
TOTAL	137	100%



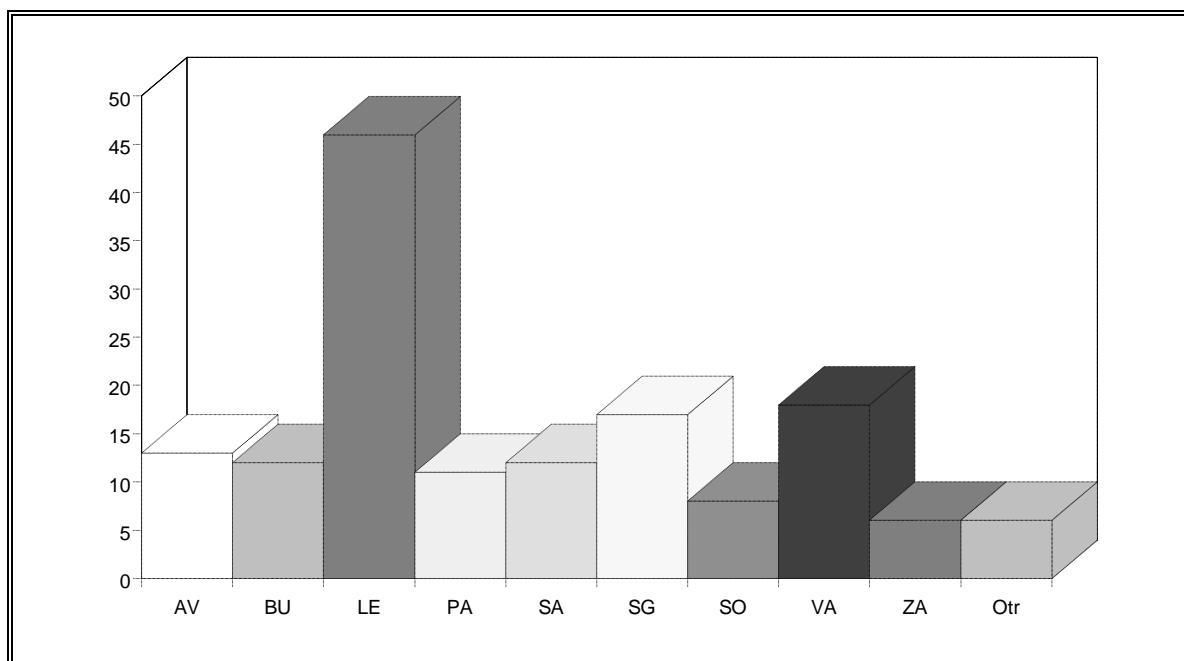
AGOSTO

Procedencia	Nº Quejas	Porcentaje
Ávila	7	5%
Burgos	13	10%
León	43	31%
Palencia	13	10%
Salamanca	17	12%
Segovia	7	5%
Soria	3	2%
Valladolid	16	12%
Zamora	15	11%
Otras prov. españolas	1	1%
Indeterminada	2	1%
TOTAL	137	100%



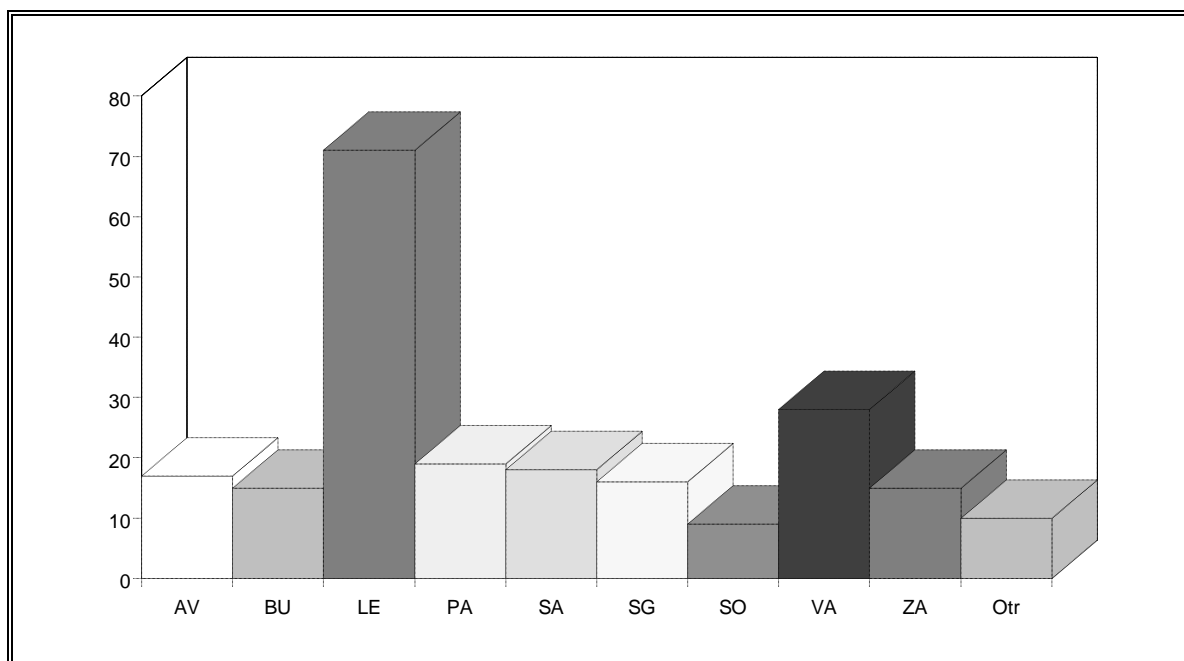
SEPTIEMBRE

Procedencia	Nº Quejas	Porcentaje
Ávila	13	9%
Burgos	12	8%
León	46	31%
Palencia	11	7%
Salamanca	12	8%
Segovia	17	12%
Soria	8	5%
Valladolid	18	12%
Zamora	6	4%
Otras prov. españolas	6	4%
TOTAL	149	100%



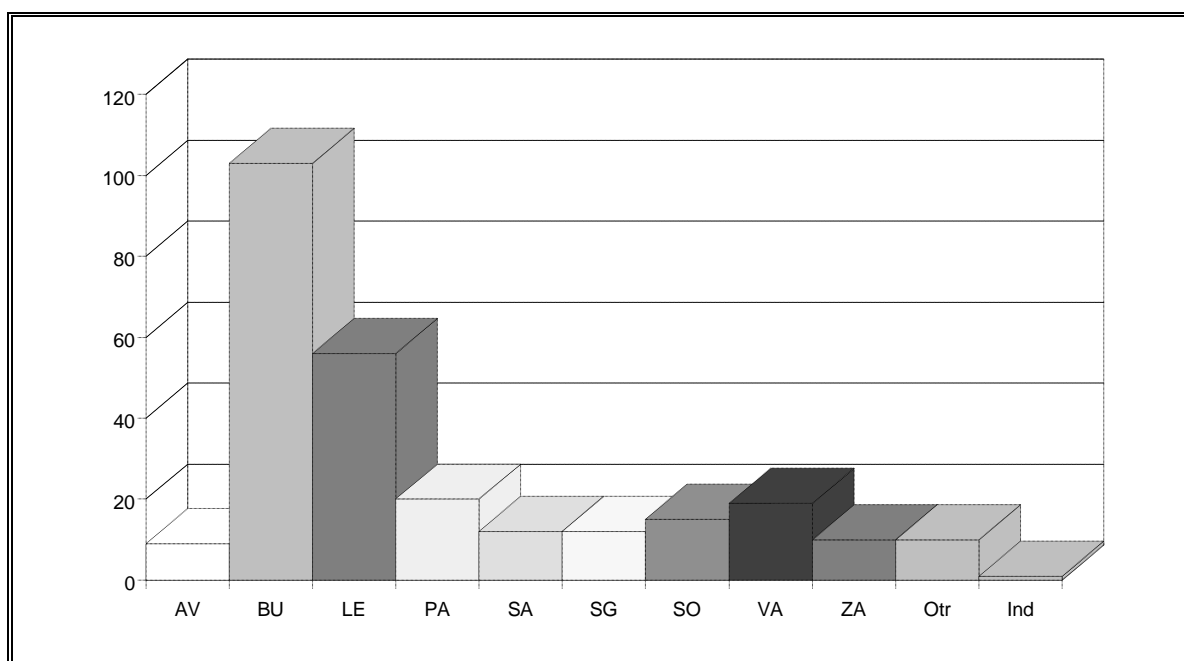
OCTUBRE

Procedencia	Nº Quejas	Porcentaje
Ávila	17	8%
Burgos	15	7%
León	71	32%
Palencia	19	9%
Salamanca	18	8%
Segovia	16	7%
Soria	9	4%
Valladolid	28	13%
Zamora	15	7%
Otras prov. españolas	10	5%
TOTAL	218	100%



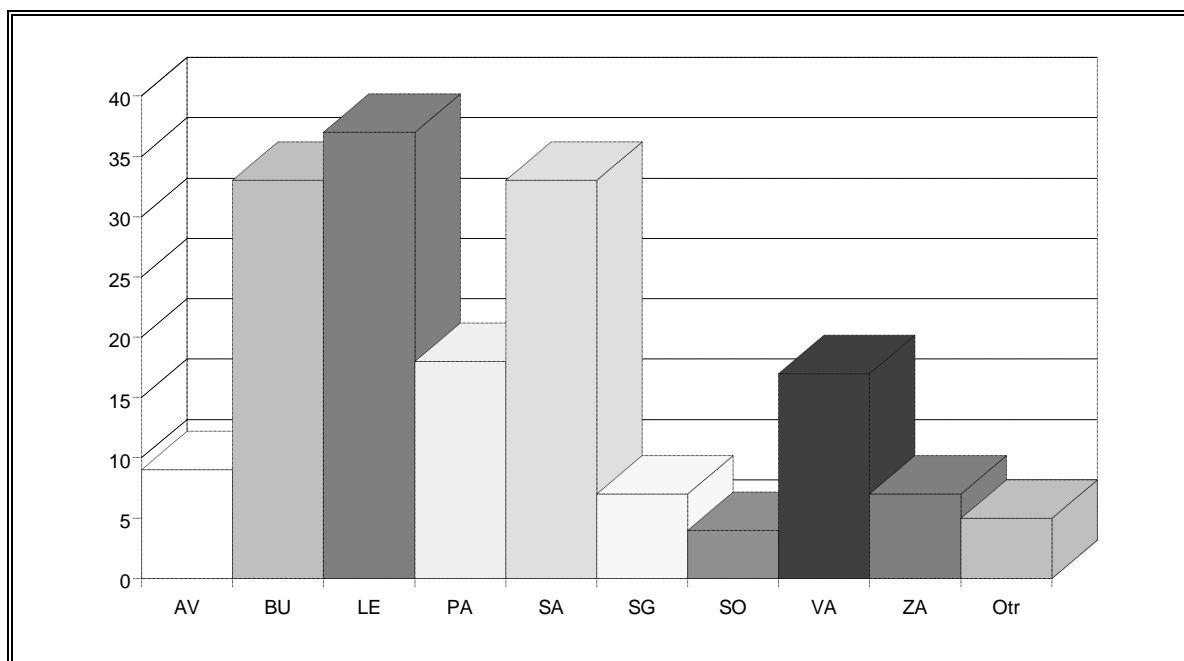
NOVIEMBRE

Procedencia	Nº Quejas	Porcentaje
Ávila	9	3%
Burgos	103	39%
León	56	21%
Palencia	20	8%
Salamanca	12	4%
Segovia	12	4%
Soria	15	6%
Valladolid	19	7%
Zamora	10	4%
Otras prov. españolas	10	4%
Indeterminada	1	0%
TOTAL	267	100%



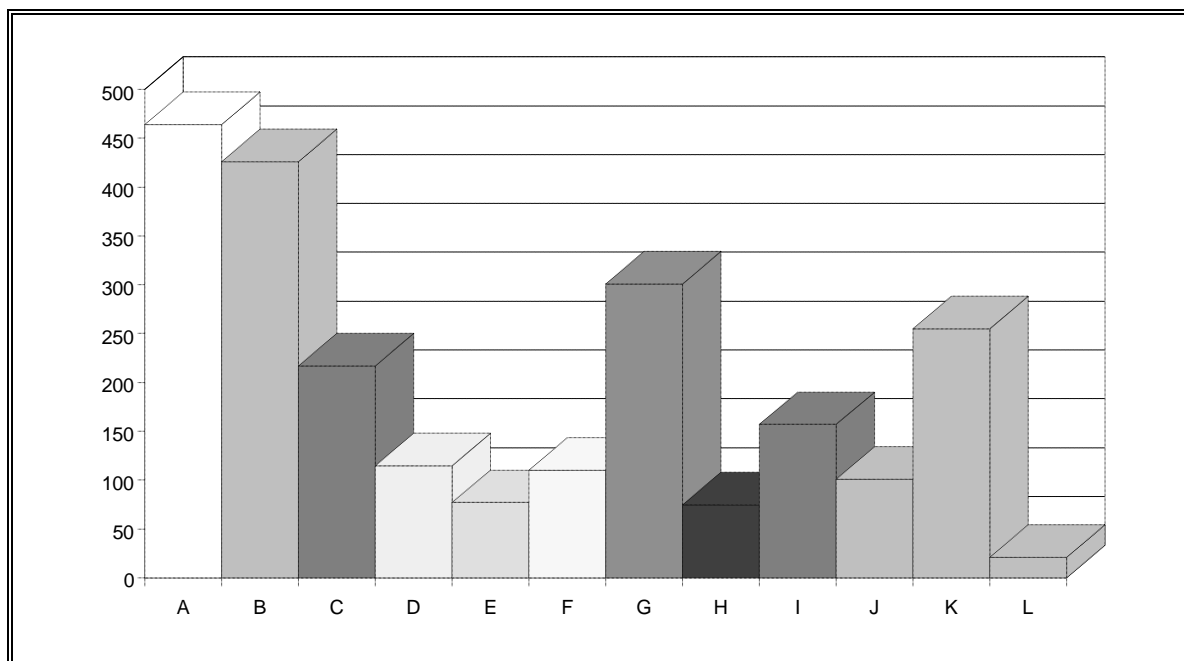
DICIEMBRE

Procedencia	Nº Quejas	Porcentaje
Ávila	9	6%
Burgos	33	19%
León	37	22%
Palencia	18	11%
Salamanca	33	19%
Segovia	7	4%
Soria	4	2%
Valladolid	17	10%
Zamora	7	4%
Otras prov. españolas	5	3%
TOTAL	170	100%



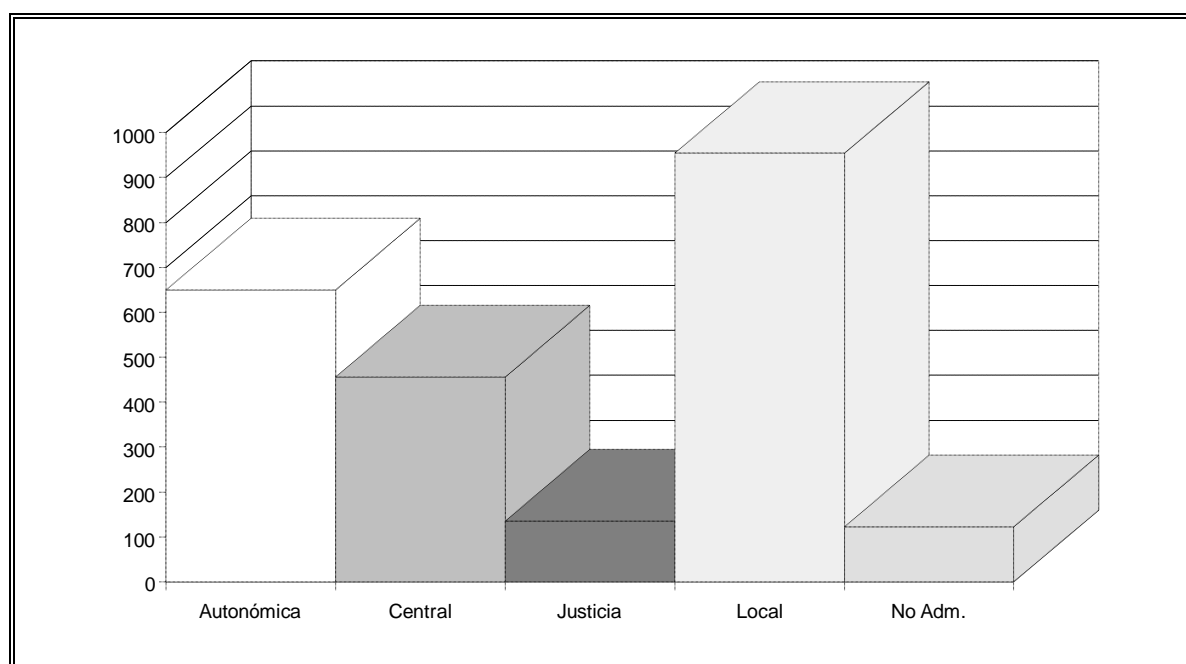
QUEJAS INCLUIDAS EN CADA ÁREA DE ESTUDIO

Área	Nº Quejas	Porcentaje
A Función Pública y Presidencia	464	20%
B Urb. y Ord. Territorio, Obras públ. y Viv.	426	19%
C Act. Clasificadas y Medio Ambiente	217	9%
D Educación, Cultura y Deportes	115	5%
E Industria, Comercio, Turismo y Consumo	77	3%
F Agricultura, Ganadería, Montes y Pesca	110	5%
G Trabajo, Seguridad Social y Serv. Sociales	301	13%
H Sanidad	75	3%
I Justicia	157	7%
J Economía y Hacienda	101	4%
K Actuaciones diversas	255	11%
L Departamento II	21	1%
TOTAL	2319	100%



CLASIFICACIÓN DE LOS EXPEDIENTES DE QUEJA EN CUANTO A LA ADMINISTRACIÓN AFECTADA

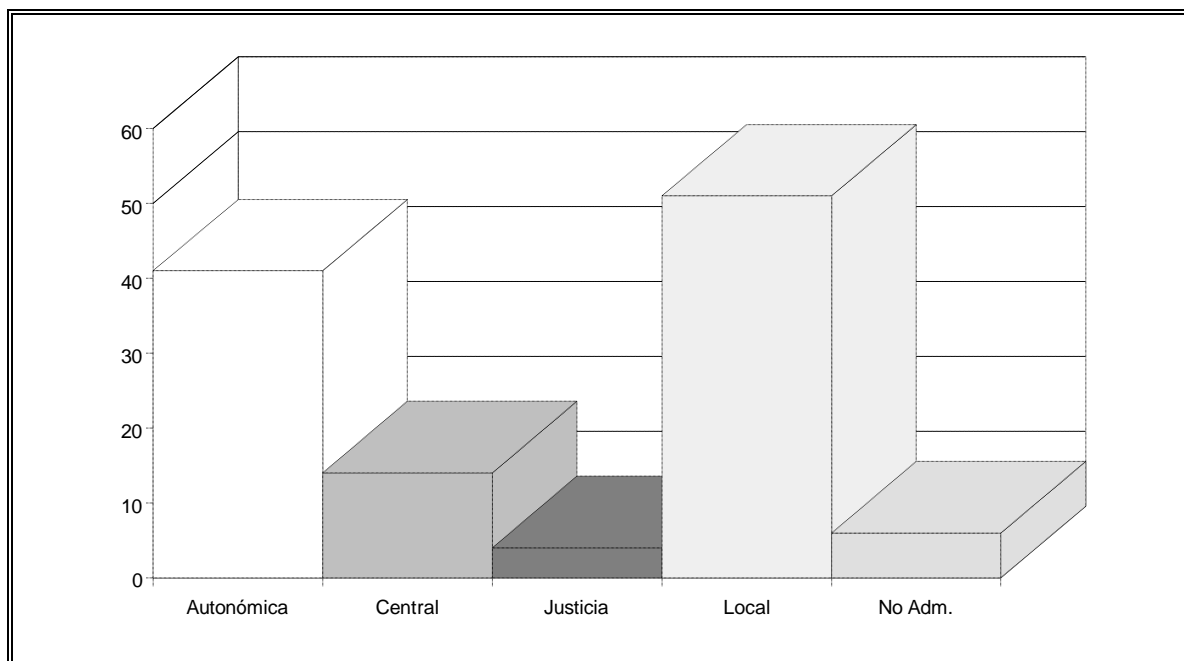
Procedencia	Nº Quejas	Porcentaje
Autonómica	650	28%
Central	456	20%
Justicia	136	6%
Local	954	41%
No Adm.	123	5%
TOTAL	2319	100%



ADMINISTRACIÓN AFECTADA POR LAS QUEJAS PRESENTADAS EN CADA PROVINCIA

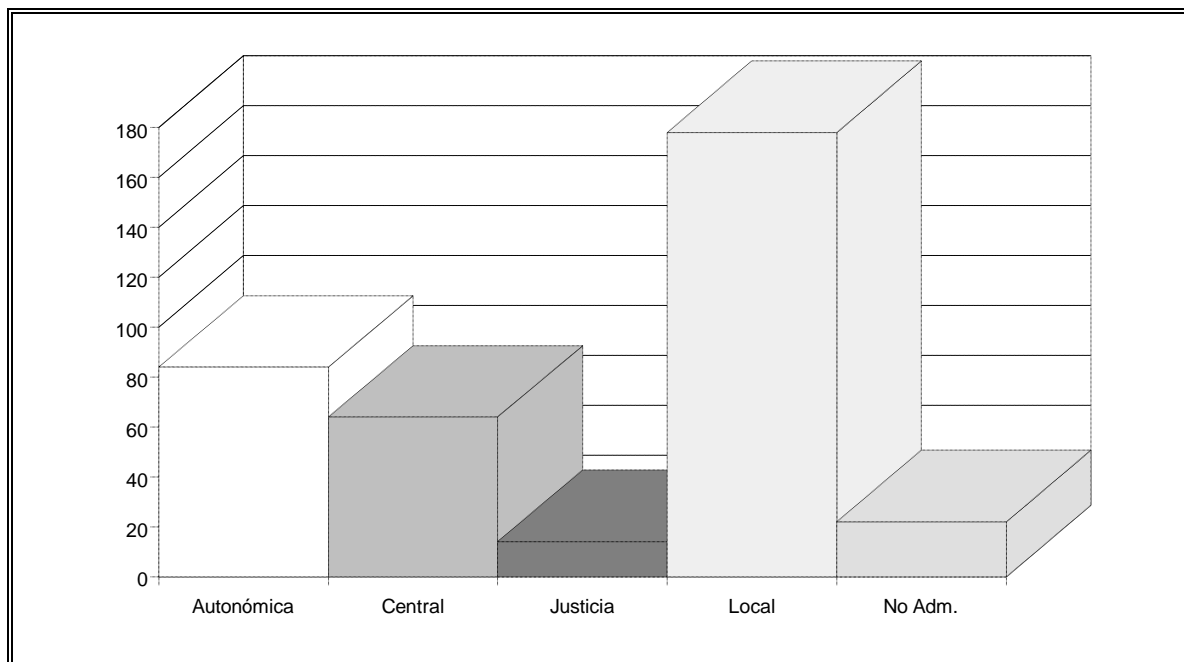
ÁVILA

Procedencia	Nº Quejas	Porcentaje
Autonómica	41	35%
Central	14	12%
Justicia	4	4%
Local	51	44%
No Adm.	6	5%
TOTAL	116	100%



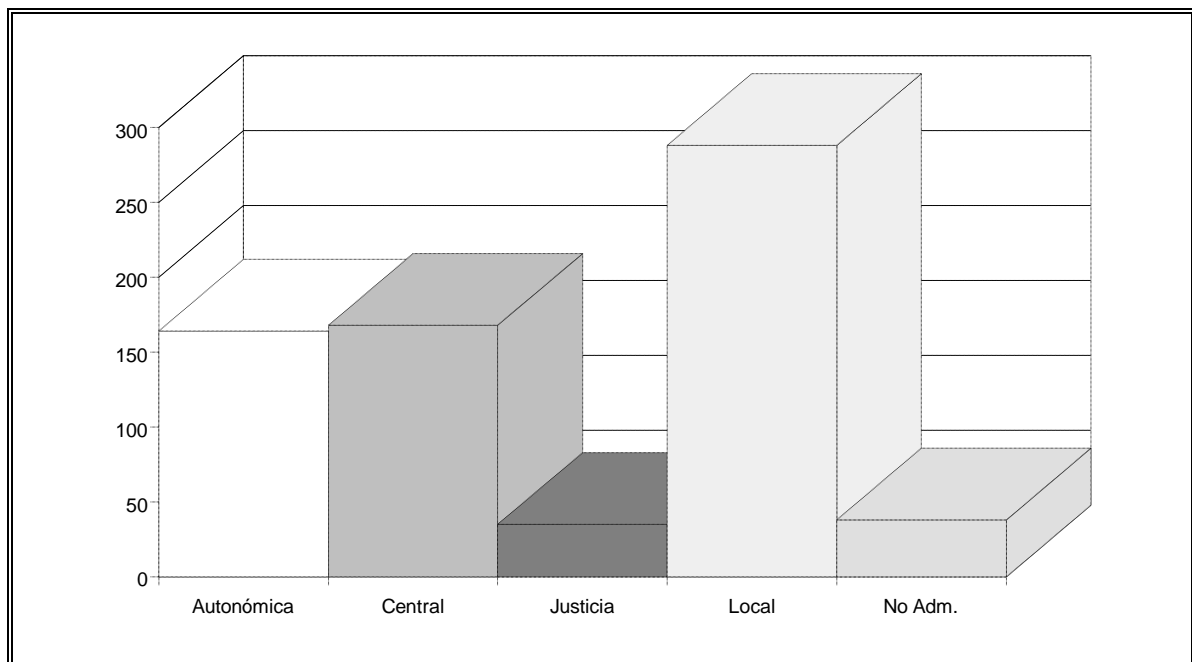
BURGOS

Procedencia	Nº Quejas	Porcentaje
Autonómica	84	23%
Central	64	18%
Justicia	14	4%
Local	178	49%
No Adm.	22	6%
TOTAL	362	100%



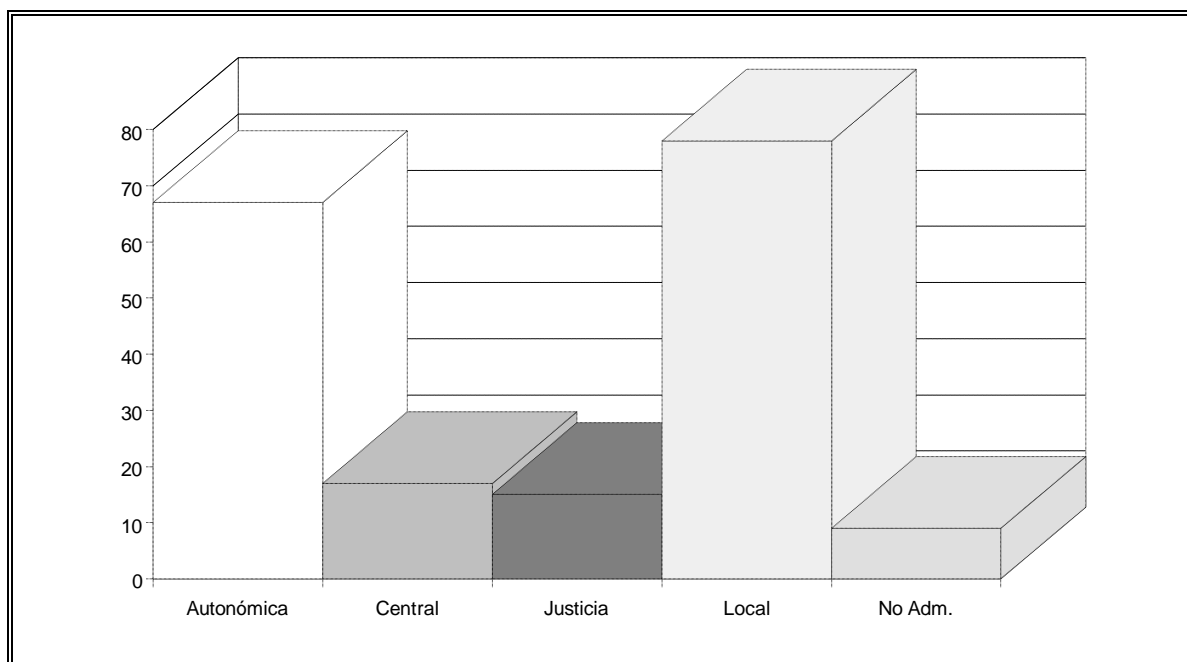
LEÓN

Procedencia	Nº Quejas	Porcentaje
Autonómica	164	24%
Central	168	24%
Justicia	35	5%
Local	288	42%
No Adm.	38	5%
TOTAL	693	100%



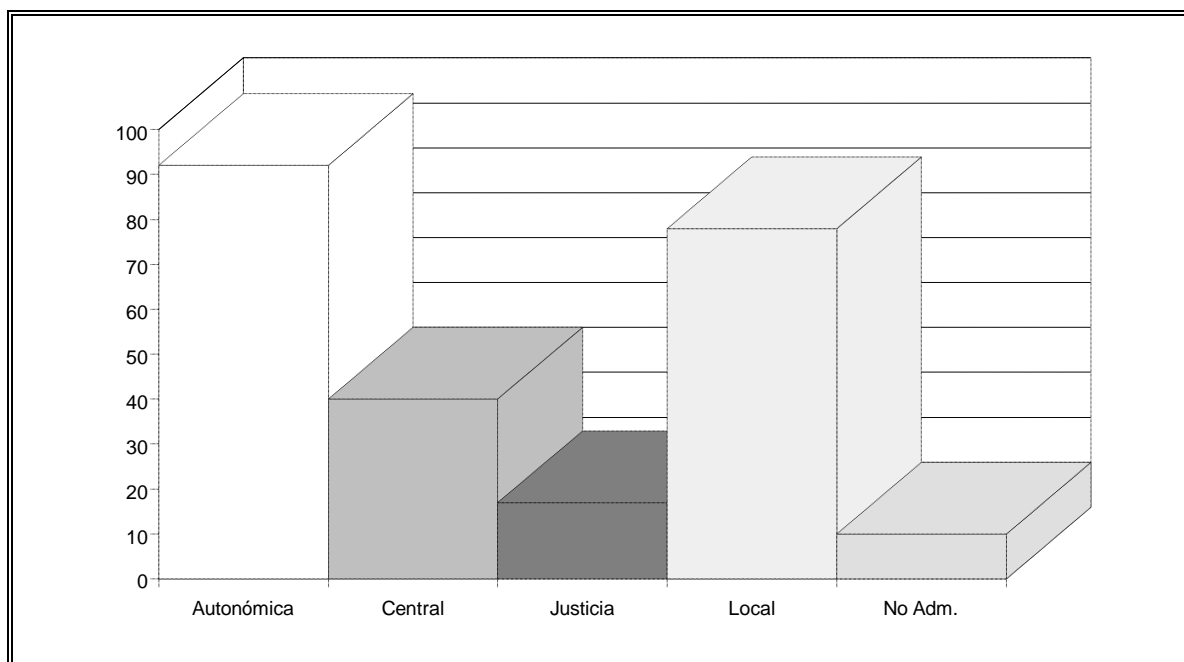
PALENCIA

Procedencia	Nº Quejas	Porcentaje
Autonómica	67	36%
Central	17	9%
Justicia	15	8%
Local	78	42%
No Adm.	9	5%
TOTAL	186	100%



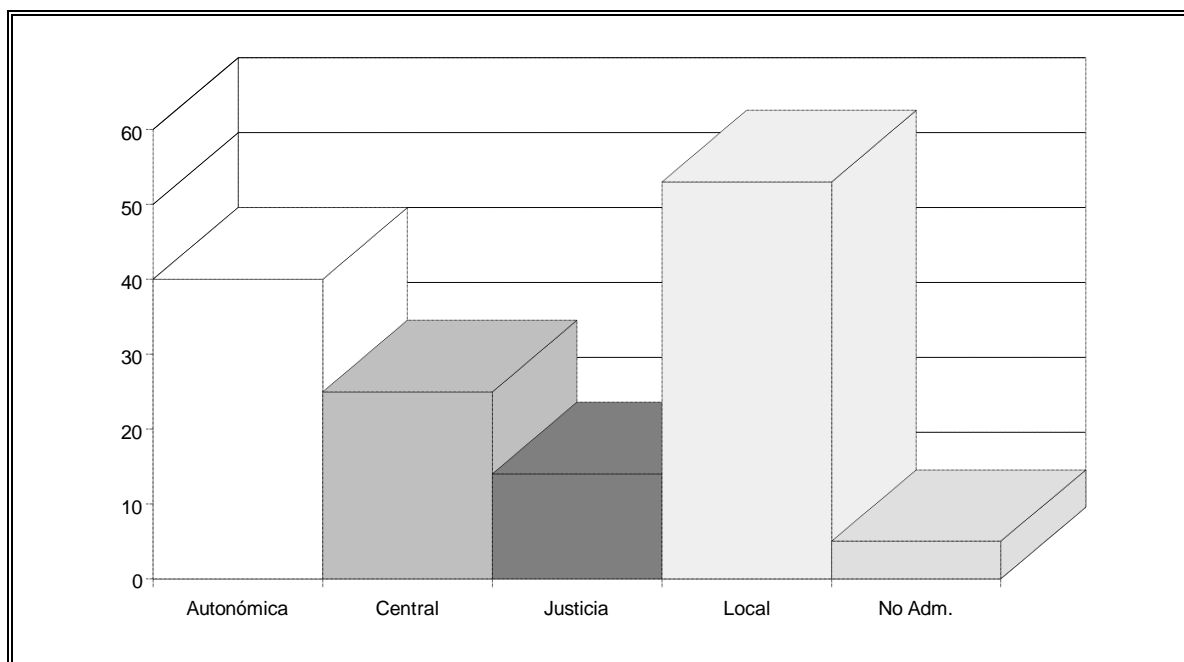
SALAMANCA

Procedencia	Nº Quejas	Porcentaje
Autonómica	92	39%
Central	40	17%
Justicia	17	7%
Local	78	33%
No Adm.	10	4%
TOTAL	237	100%



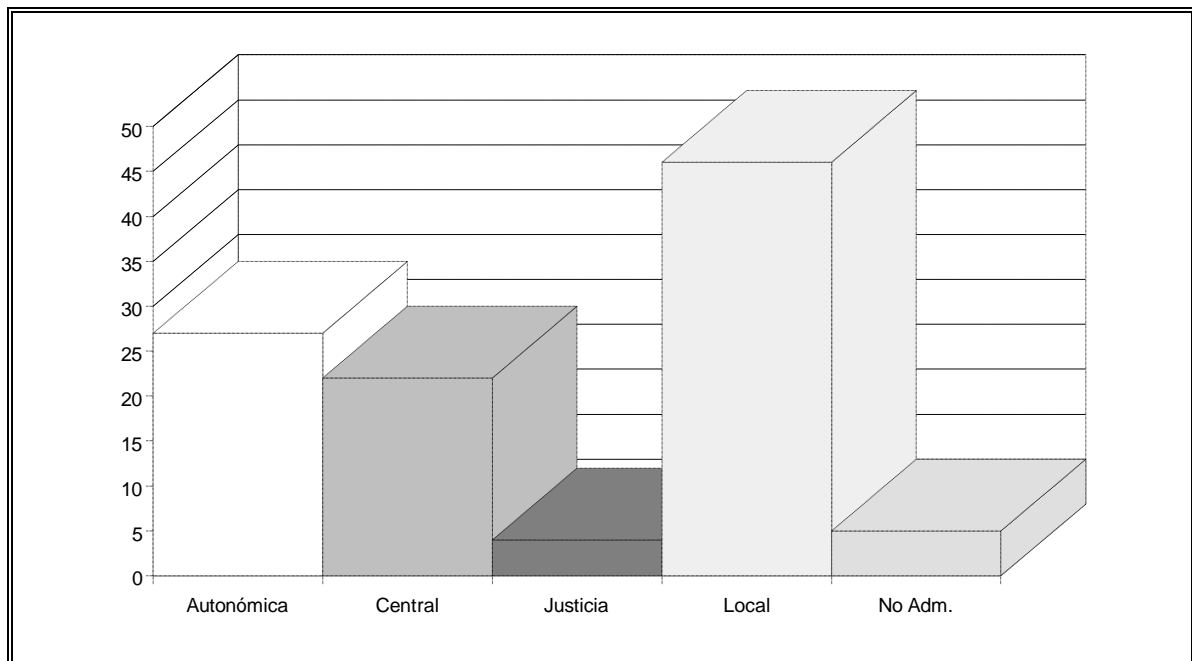
SEGOVIA

Procedencia	Nº Quejas	Porcentaje
Autonómica	40	29%
Central	25	18%
Justicia	14	10%
Local	53	39%
No Adm.	5	4%
TOTAL	137	100%



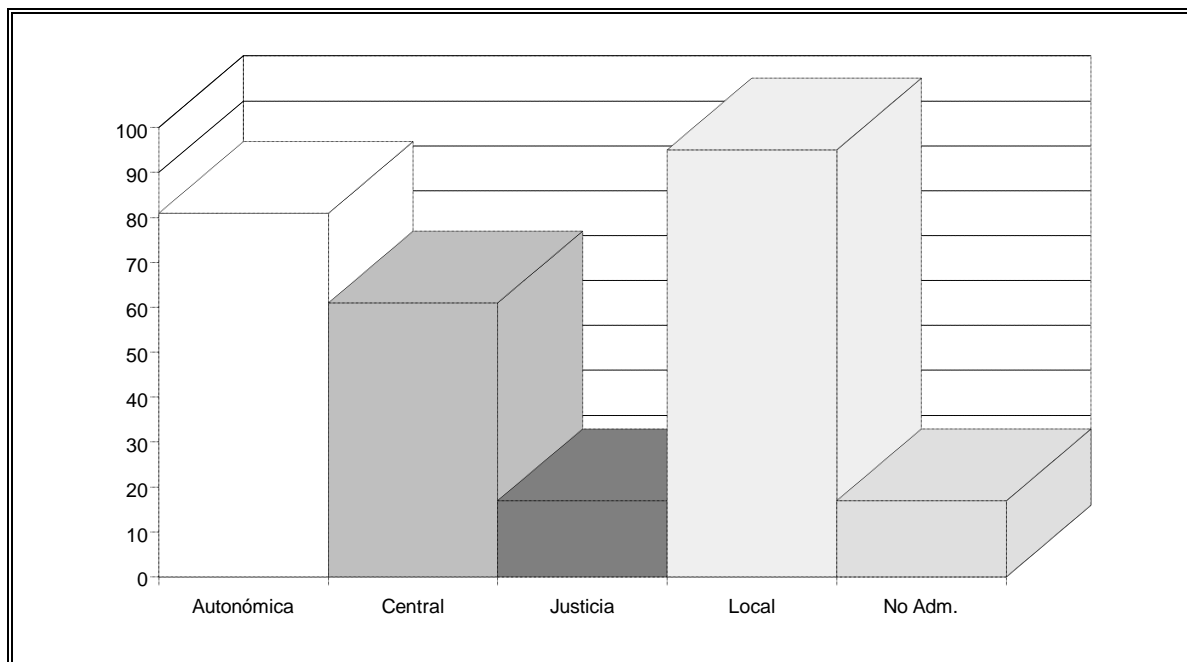
SORIA

Procedencia	Nº Quejas	Porcentaje
Autonómica	27	26%
Central	22	21%
Justicia	4	4%
Local	46	44%
No Adm.	5	5%
TOTAL	104	100%



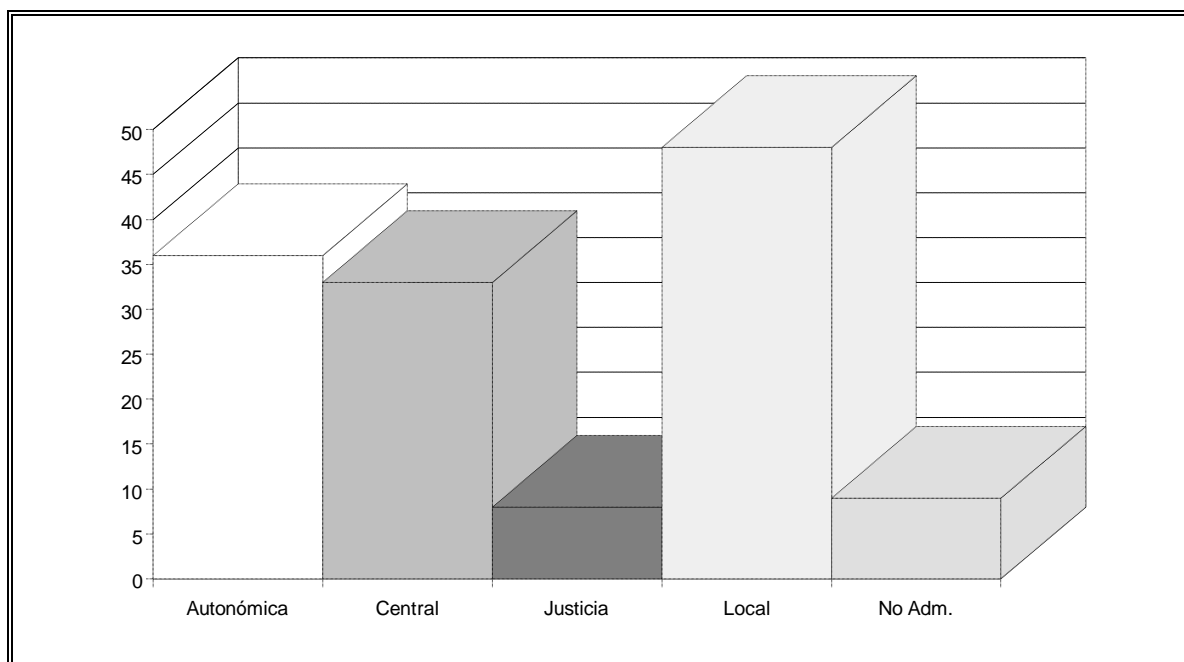
VALLADOLID

Procedencia	Nº Quejas	Porcentaje
Autonómica	81	30%
Central	61	23%
Justicia	17	6%
Local	95	35%
No Adm.	17	6%
TOTAL	271	100%



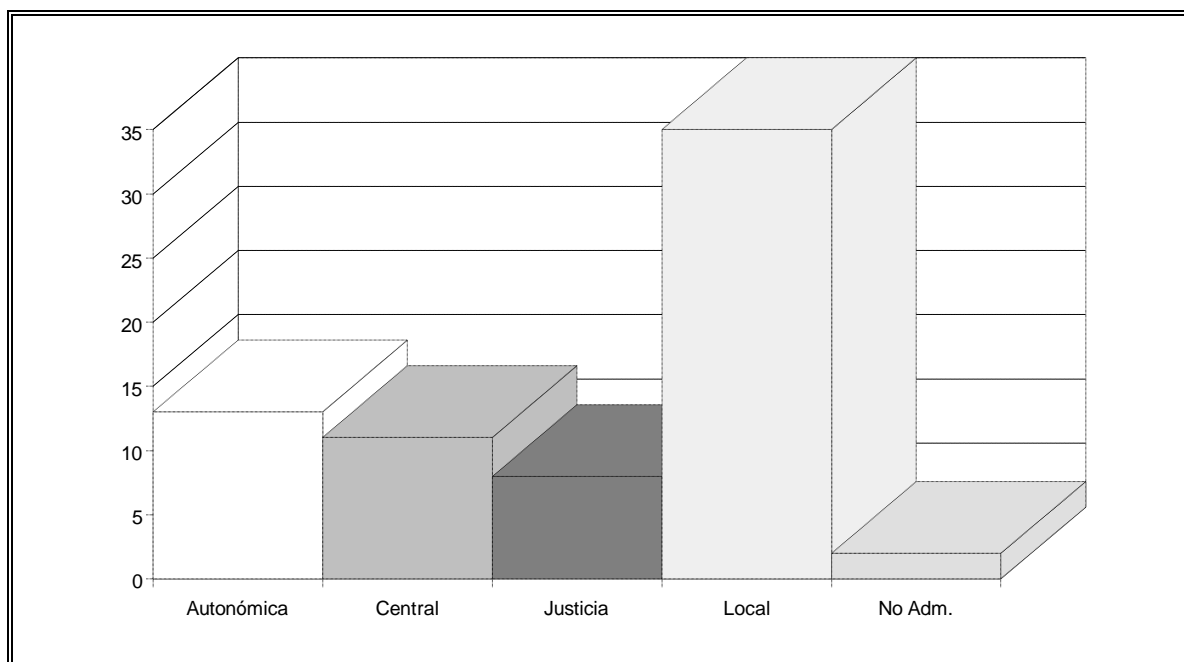
ZAMORA

Procedencia	Nº Quejas	Porcentaje
Autonómica	36	27%
Central	33	24%
Justicia	8	6%
Local	48	36%
No Adm.	9	7%
TOTAL	134	100%



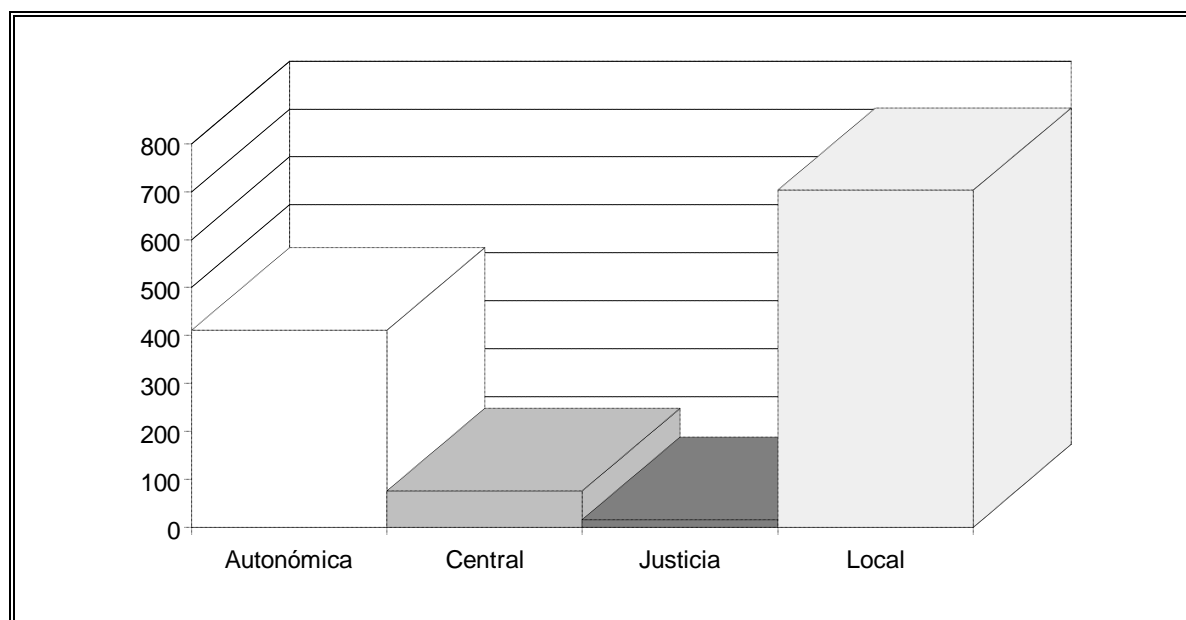
RESTO PROVINCIAS ESPAÑOLAS

Procedencia	Nº Quejas	Porcentaje
Autonómica	13	19%
Central	11	16%
Justicia	8	11%
Local	35	51%
No Adm.	2	3%
TOTAL	69	100%



QUEJAS ADMITIDAS A TRÁMITE POR ADMINISTRACIÓN AFECTADA

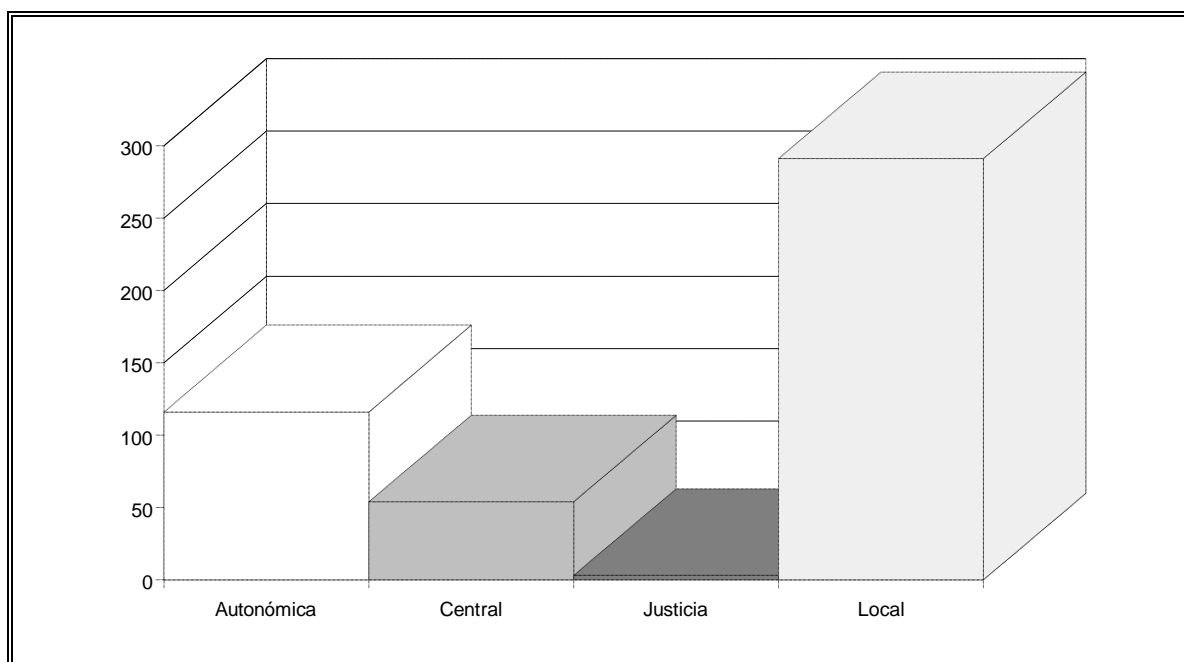
Administración	Nº Quejas	Porcentaje
Autonómica	411	34%
Central	75	7%
Justicia	15	1%
Local	703	58%
TOTAL	1204	100%



QUEJAS QUE AFECTAN A CADA ADMINISTRACIÓN DENTRO DE CADA ÁREA

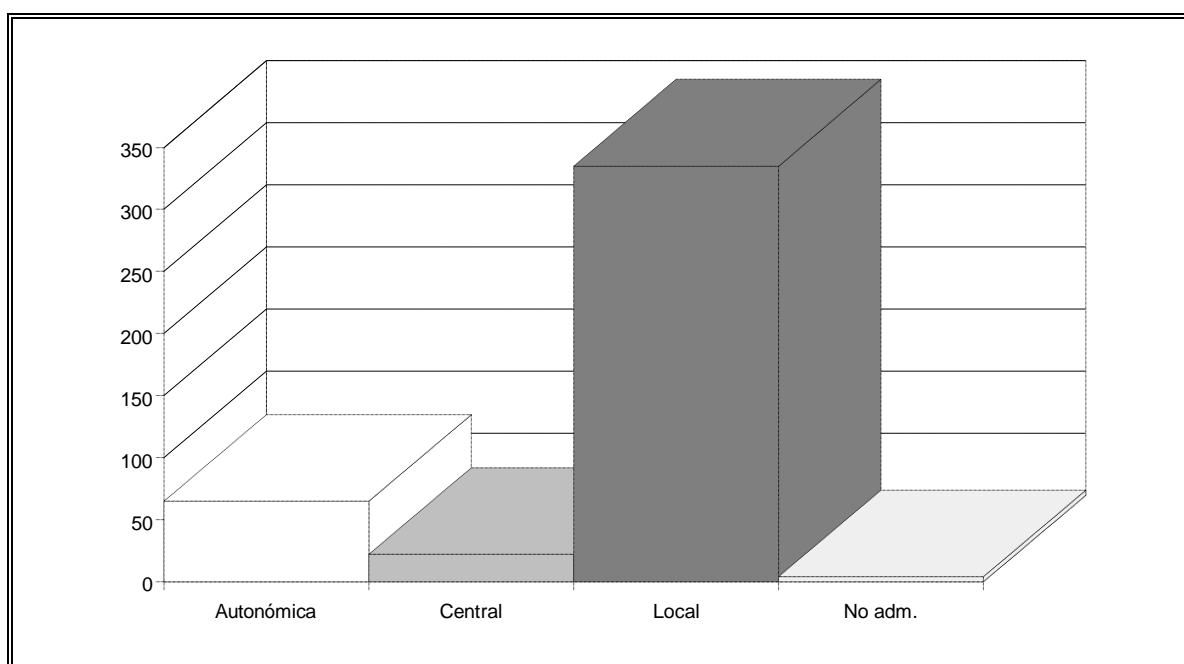
ÁREA A

Administración	Nº Quejas	Porcentaje
Autonómica	116	25%
Central	54	11%
Justicia	3	1%
Local	291	63%
TOTAL	464	100%



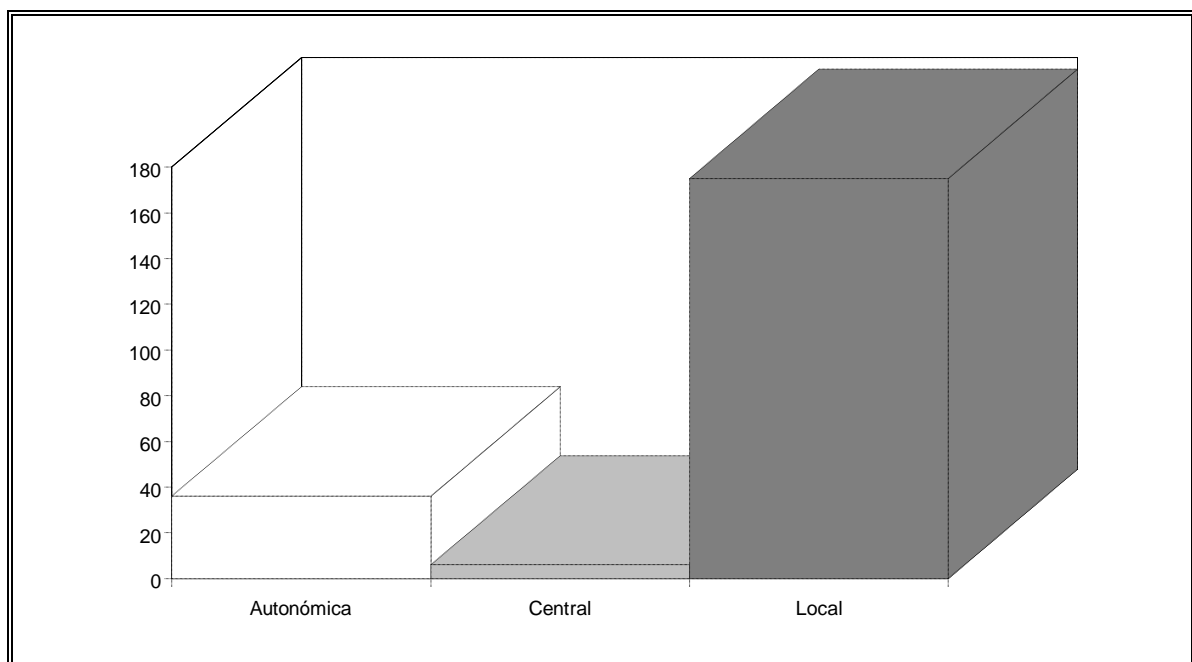
ÁREA B

Administración	Nº Quejas	Porcentaje
Autonómica	65	15%
Central	22	5%
Local	335	79%
No adm.	4	1%
TOTAL	426	100%



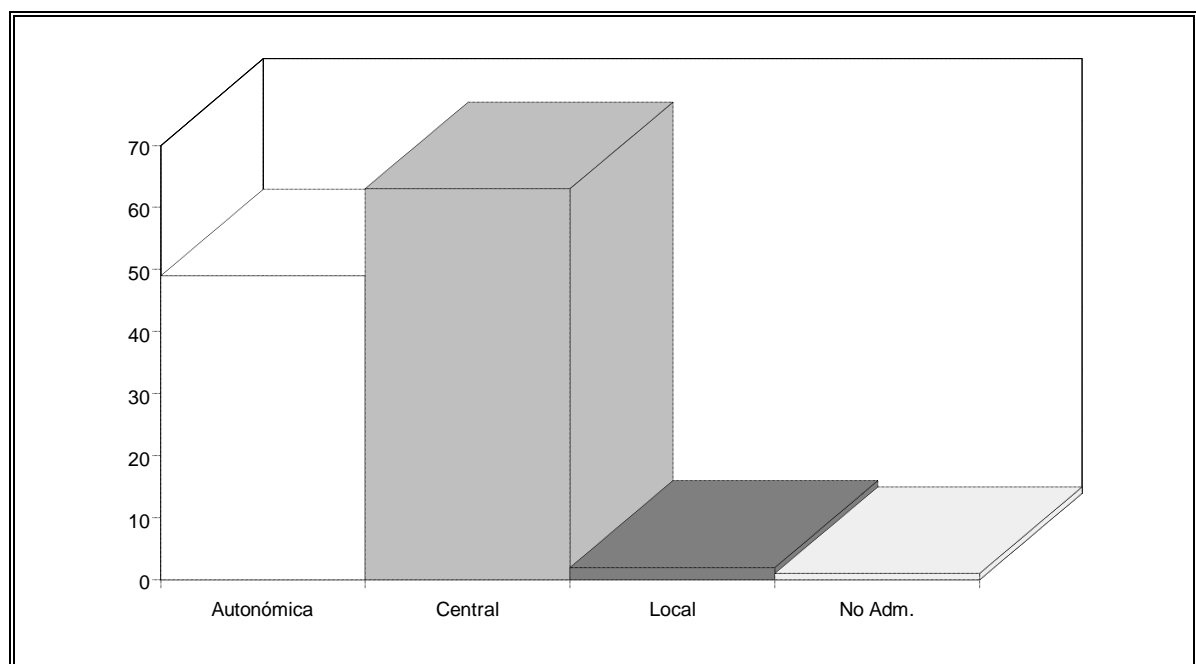
ÁREA C

Administración	Nº Quejas	Porcentaje
Autonómica	36	16%
Central	6	3%
Local	175	81%
TOTAL	217	100%



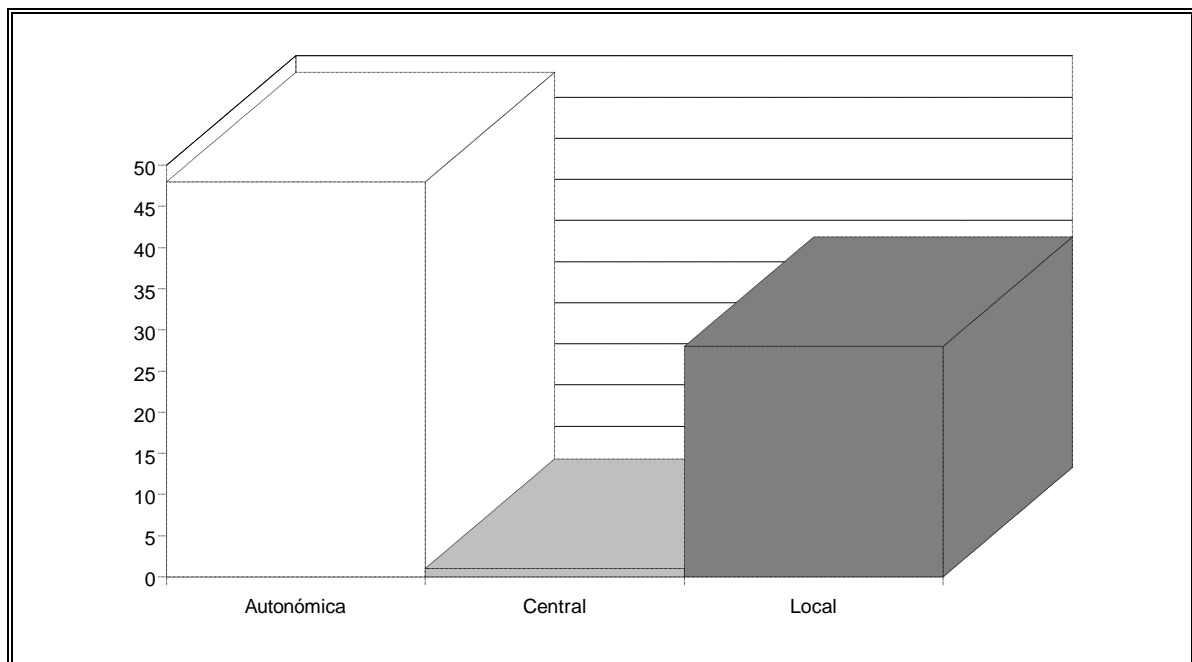
ÁREA D

Administración	Nº Quejas	Porcentaje
Autonómica	49	42%
Central	63	55%
Local	2	2%
No Adm.	1	1%
TOTAL	115	100%



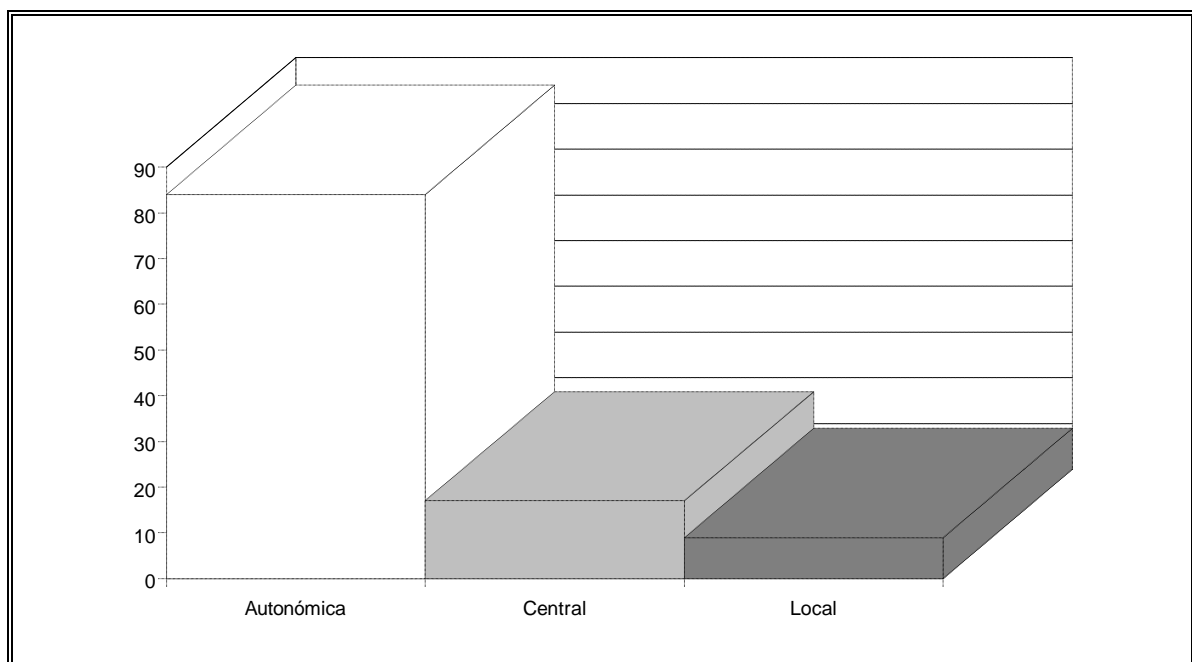
ÁREA E

Administración	Nº Quejas	Porcentaje
Autonómica	48	62%
Central	1	1%
Local	28	37%
TOTAL	77	100%



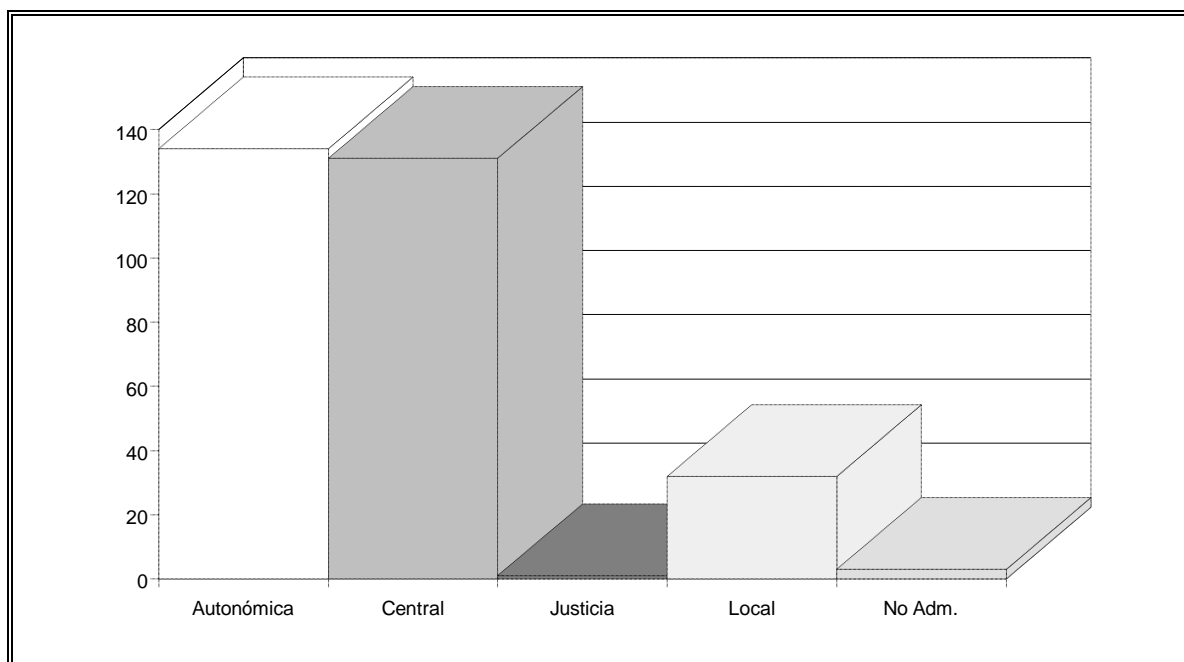
ÁREA F

Administración	Nº Quejas	Porcentaje
Autonómica	84	76%
Central	17	16%
Local	9	8%
TOTAL	110	100%



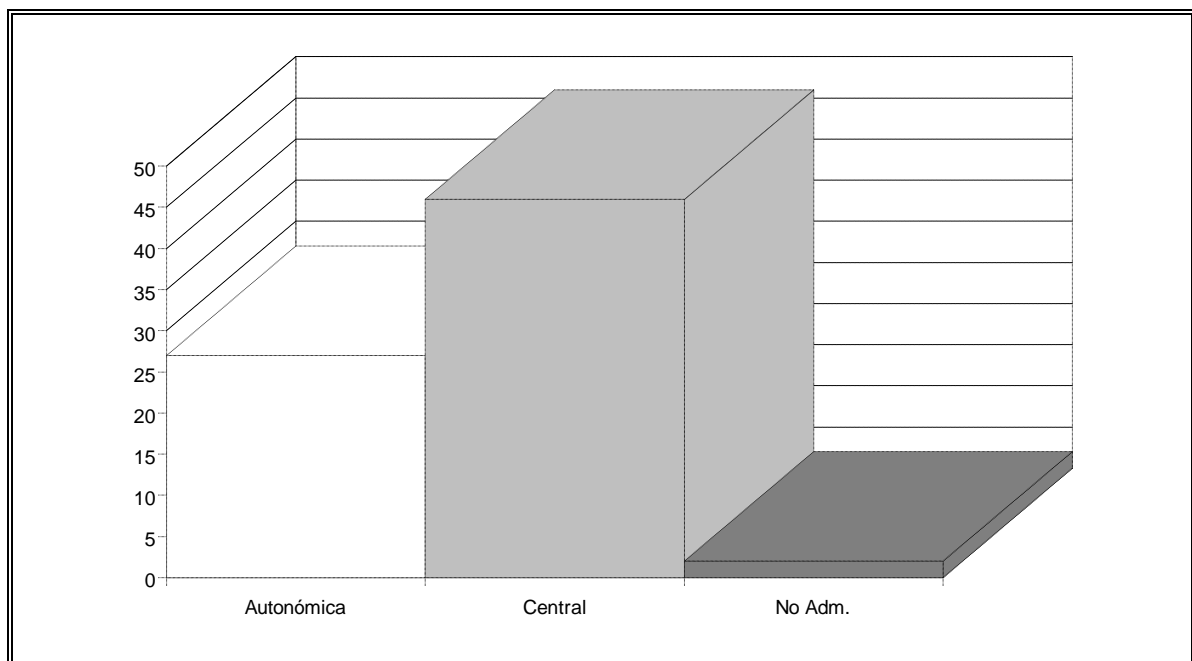
ÁREA G

Administración	Nº Quejas	Porcentaje
Autonómica	134	45%
Central	131	44%
Justicia	1	0%
Local	32	10%
No Adm.	3	1%
TOTAL	301	100%



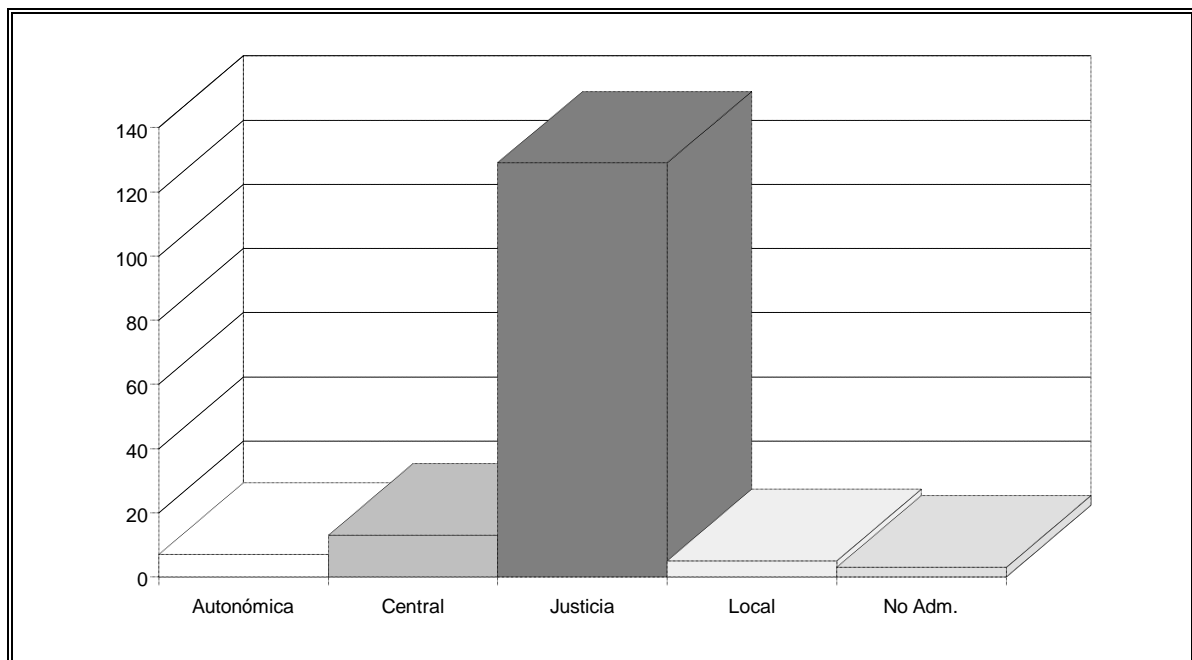
ÁREA H

Administración	Nº Quejas	Porcentaje
Autonómica	27	36%
Central	46	61%
No Adm.	2	3%
TOTAL	75	100%



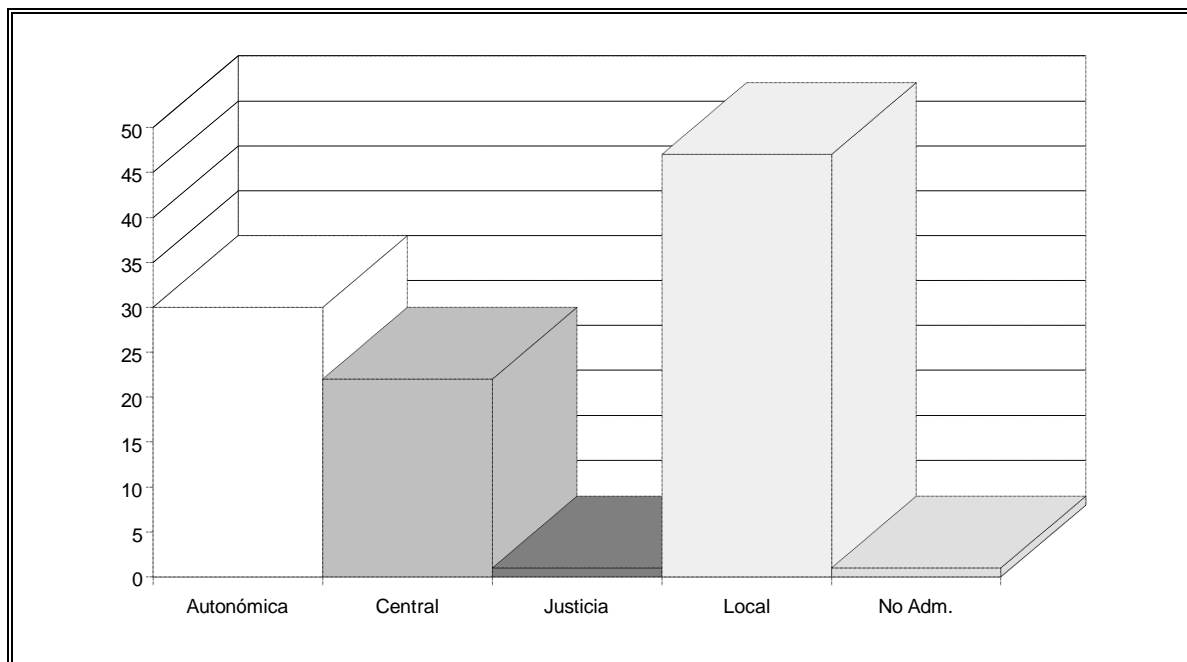
ÁREA I

Administración	Nº Quejas	Porcentaje
Autonómica	7	5%
Central	13	8%
Justicia	129	82%
Local	5	3%
No Adm.	3	2%
TOTAL	157	100%



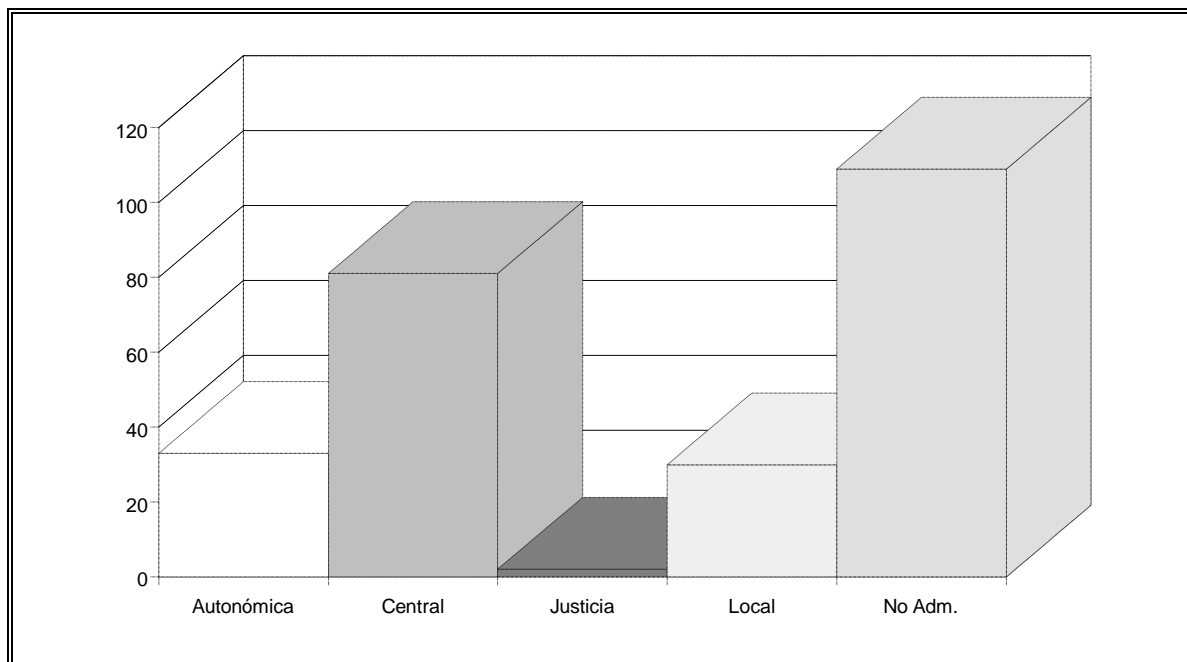
ÁREA J

Administración	Nº Quejas	Porcentaje
Autonómica	30	30%
Central	22	22%
Justicia	1	1%
Local	47	46%
No Adm.	1	1%
TOTAL	101	100%



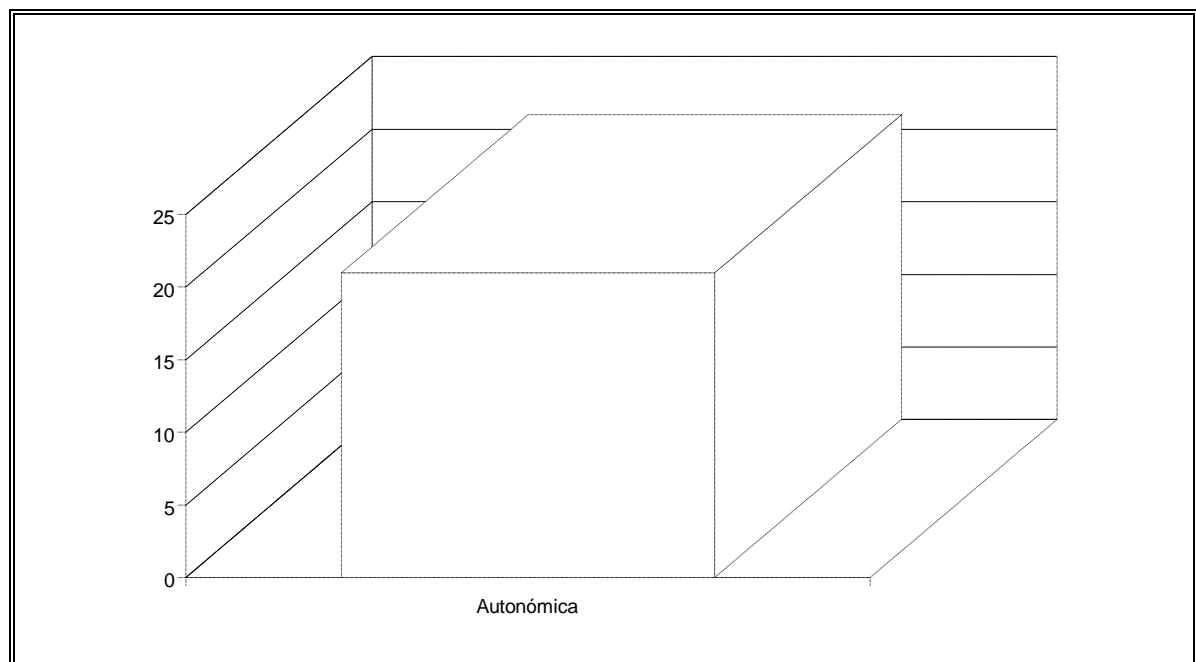
ÁREA K

Administración	Nº Quejas	Porcentaje
Autonómica	33	13%
Central	81	32%
Justicia	2	1%
Local	30	12%
No Adm.	109	42%
TOTAL	255	100%



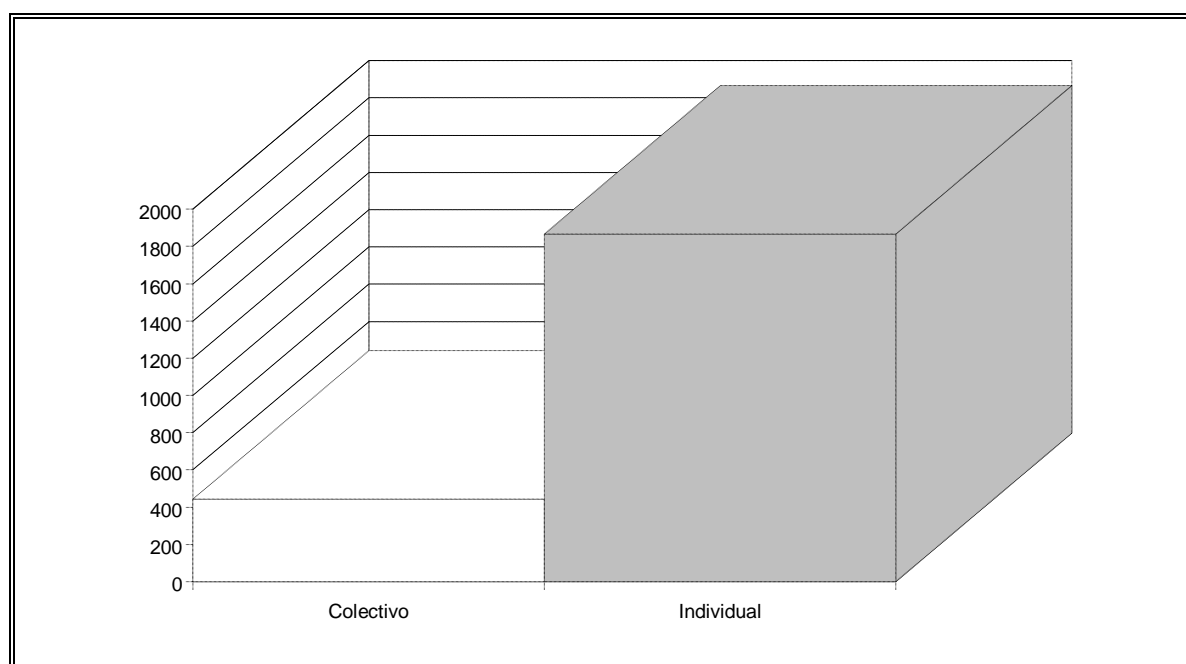
ÁREA L

Administración	Nº Quejas	Porcentaje
Autonómica	21	100%
TOTAL	21	100%



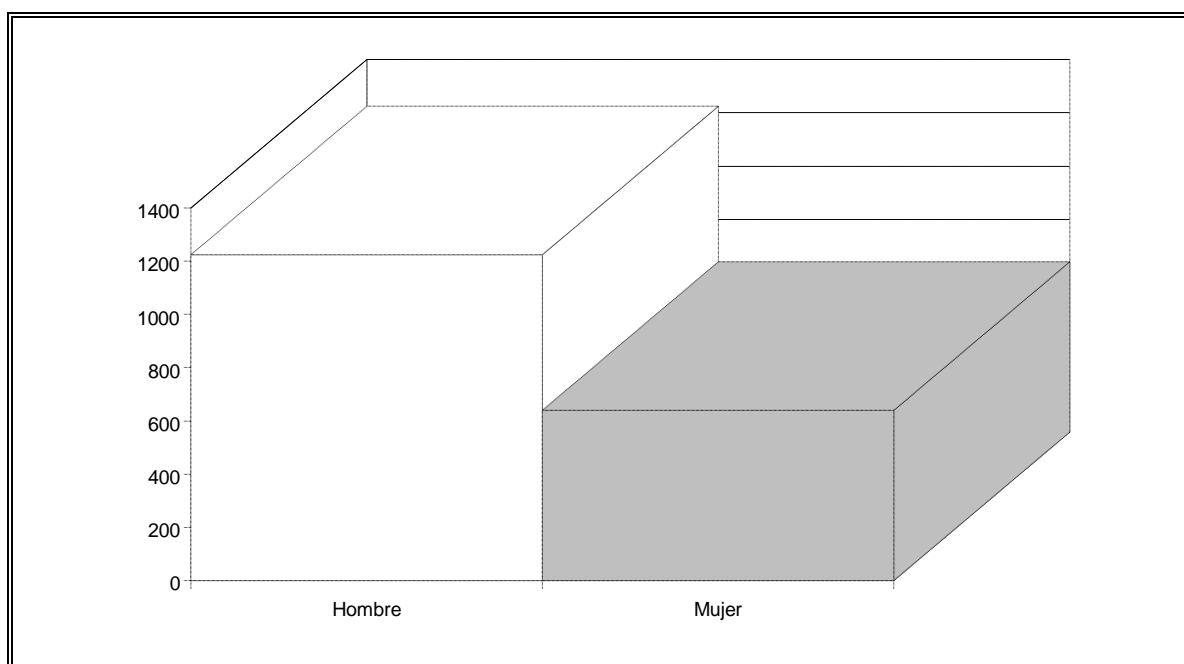
QUEJAS PRESENTADAS POR COLECTIVOS DE POBLACIÓN Y QUEJAS PRESENTADAS POR PERSONAS FÍSICAS

Autor	Nº Quejas	Porcentaje
Colectivo	443	19%
Individual	1866	81%
Anónimo	10	0%
TOTAL	2319	100%



QUEJAS PRESENTADAS POR HOMBRES Y QUEJAS PRESENTADAS POR MUJERES

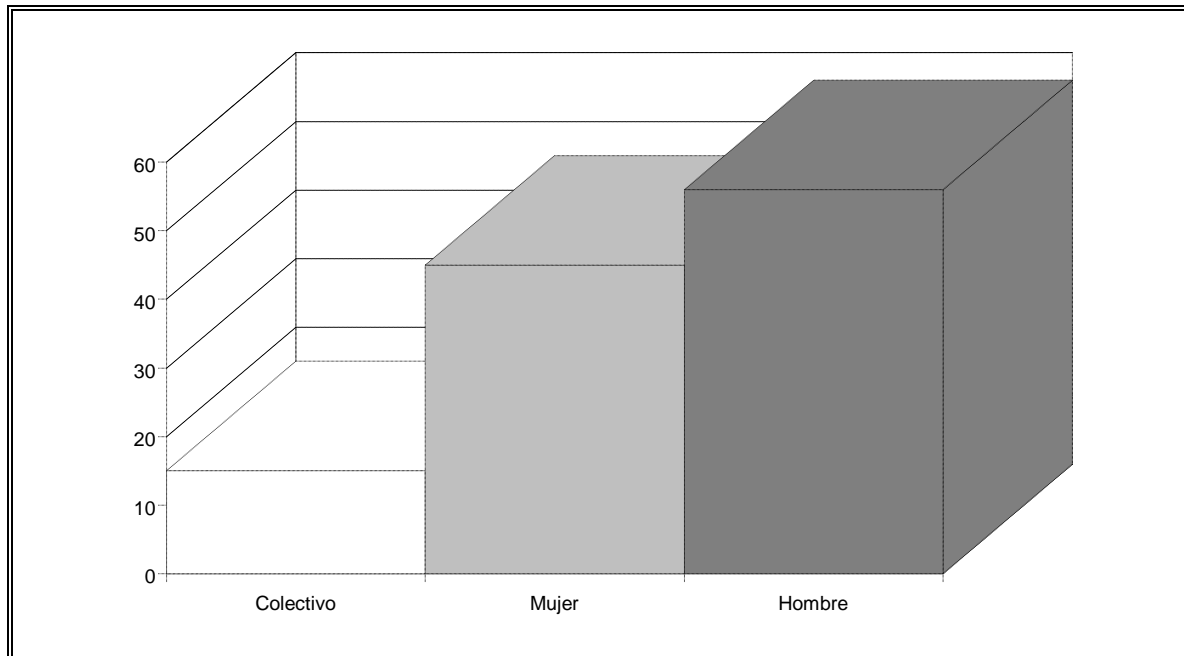
Autor	Nº Quejas	Porcentaje
Hombre	1226	66%
Mujer	640	34%
TOTAL	1866	100%



QUEJAS PRESENTADAS EN CADA PROVINCIA POR COLECTIVOS, POR MUJERES Y POR HOMBRES

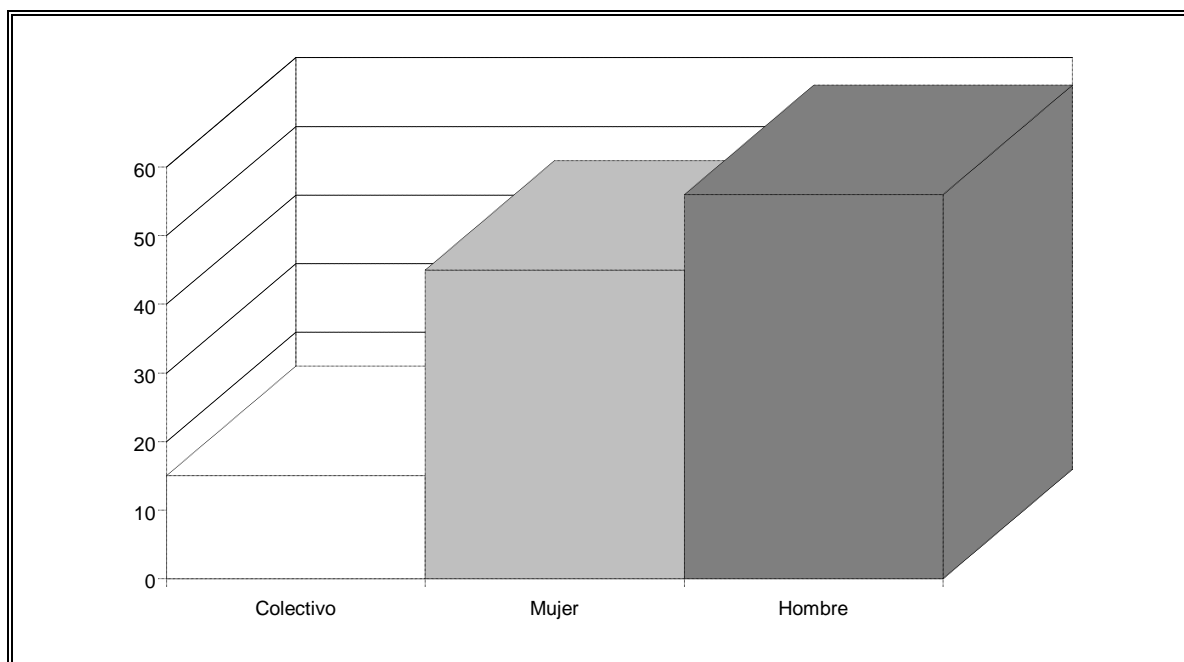
ÁVILA

Autor	Nº Quejas	Porcentaje
Colectivo	15	13%
Mujer	45	39%
Hombre	56	48%
TOTAL	116	100%



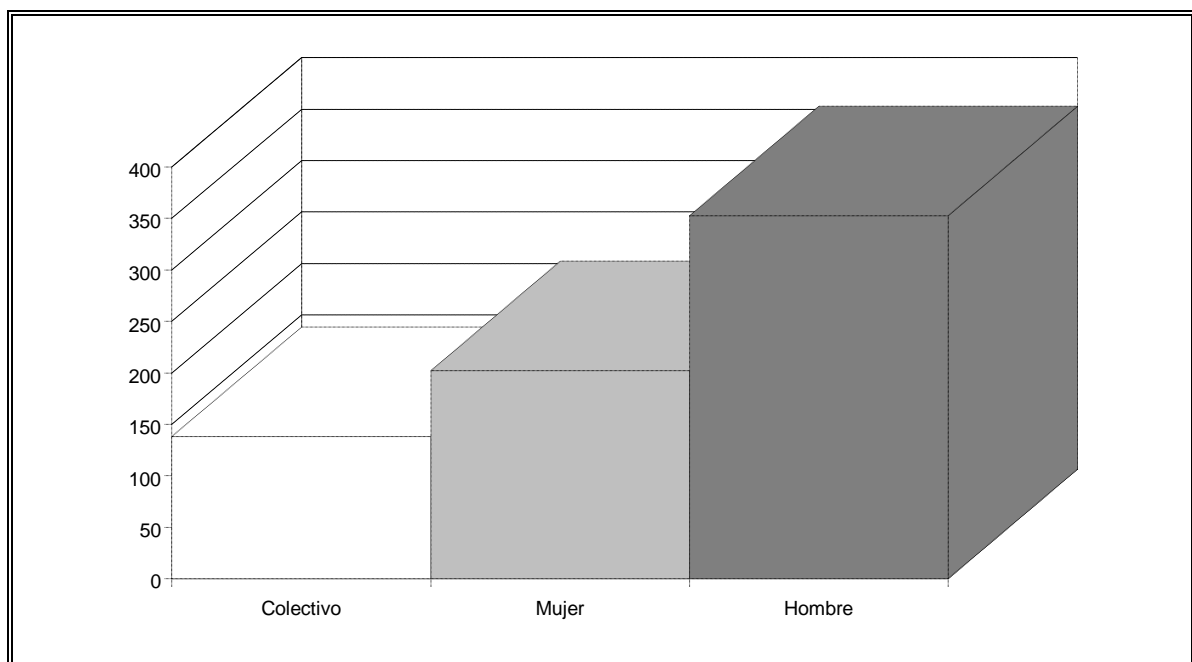
BURGOS

Autor	Nº Quejas	Porcentaje
Colectivo	15	13%
Mujer	45	39%
Hombre	56	48%
TOTAL	116	100%



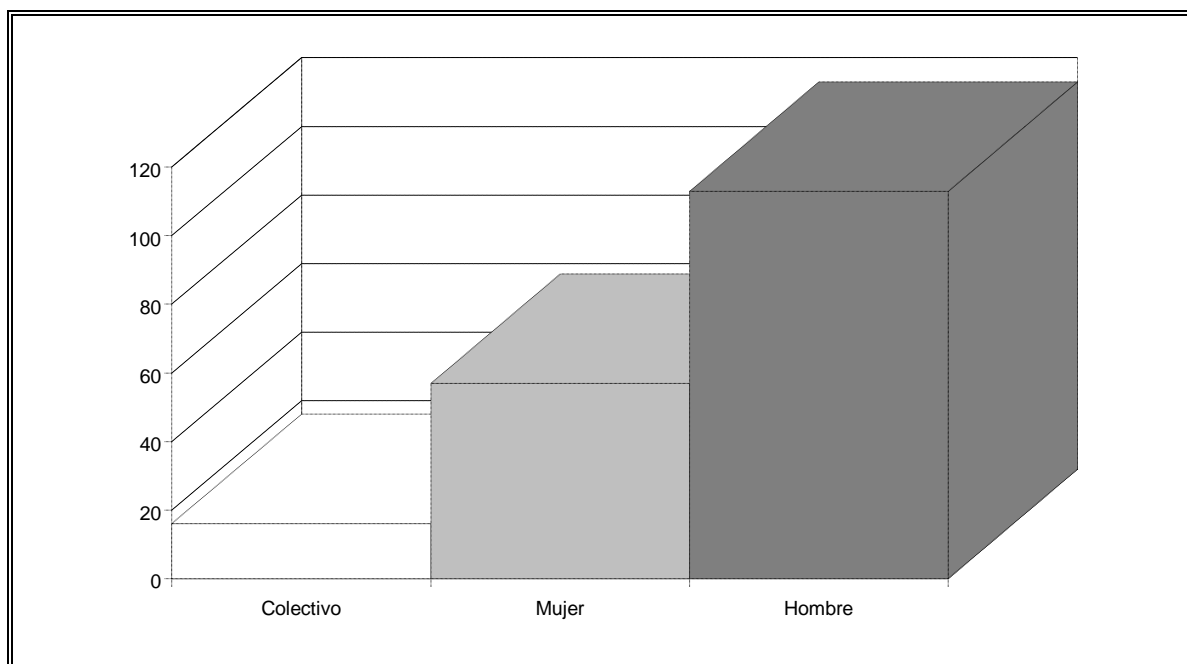
LEÓN

Autor	Nº Quejas	Porcentaje
Colectivo	138	20%
Mujer	202	29%
Hombre	353	51%
TOTAL	693	100%



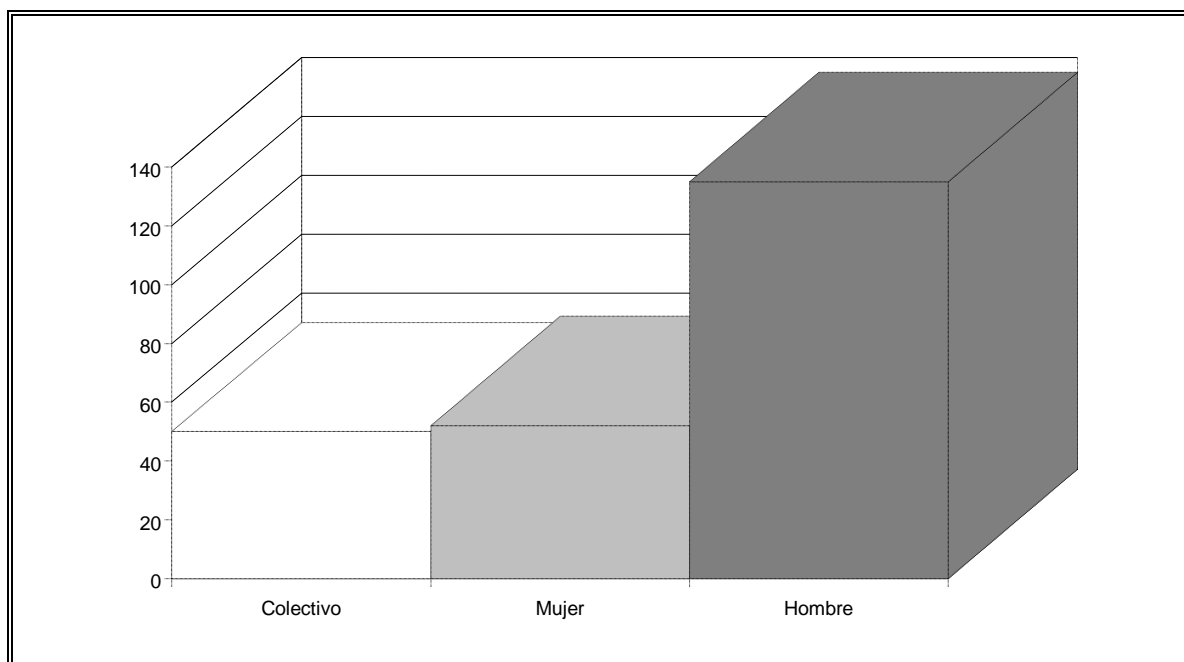
PALENCIA

Autor	Nº Quejas	Porcentaje
Colectivo	16	8%
Mujer	57	31%
Hombre	113	61%
TOTAL	186	100%



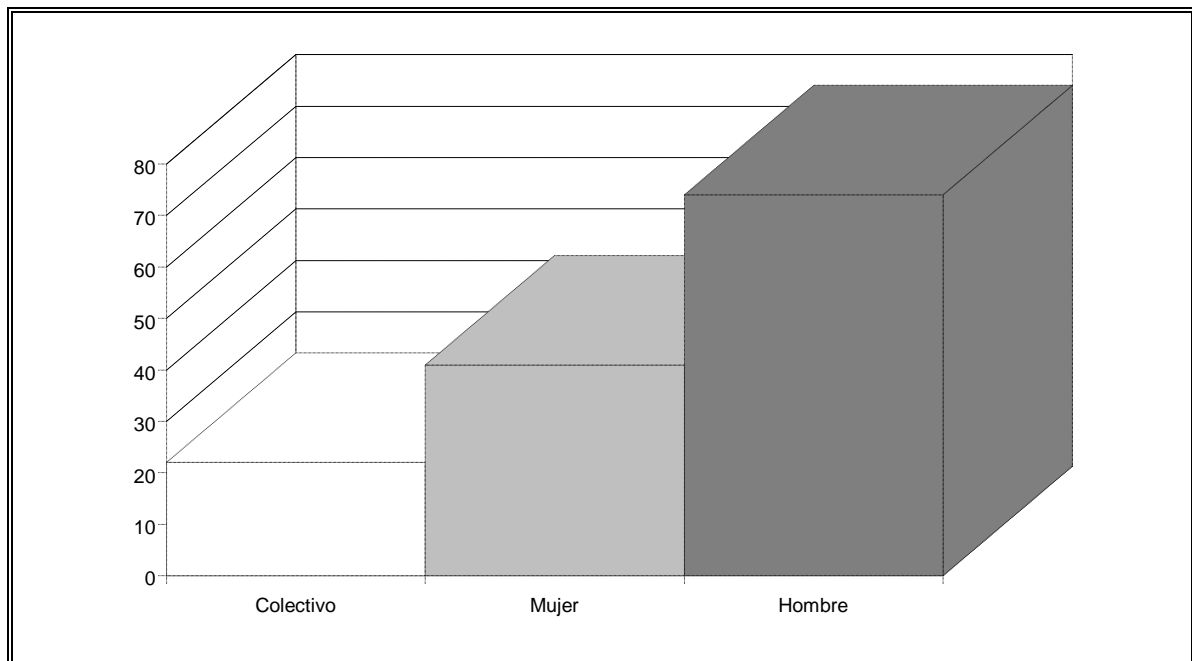
SALAMANCA

Autor	Nº Quejas	Porcentaje
Colectivo	50	21%
Mujer	52	22%
Hombre	135	57%
TOTAL	237	100%



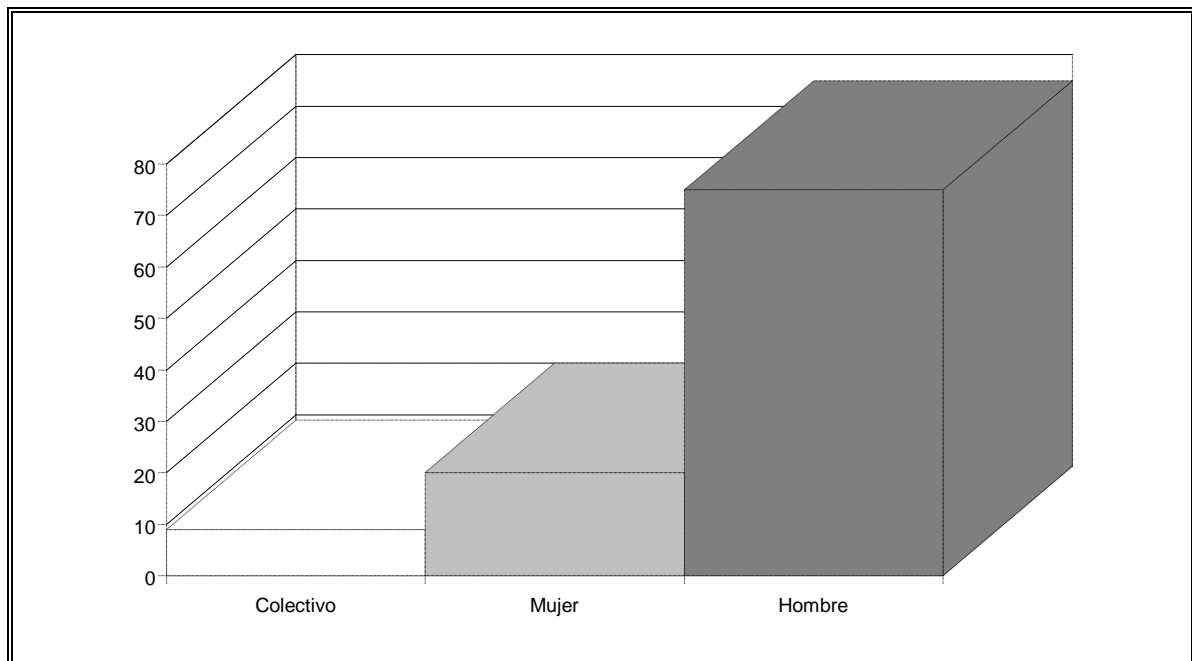
SEGOVIA

Autor	Nº Quejas	Porcentaje
Colectivo	22	16%
Mujer	41	30%
Hombre	74	54%
TOTAL	137	100%



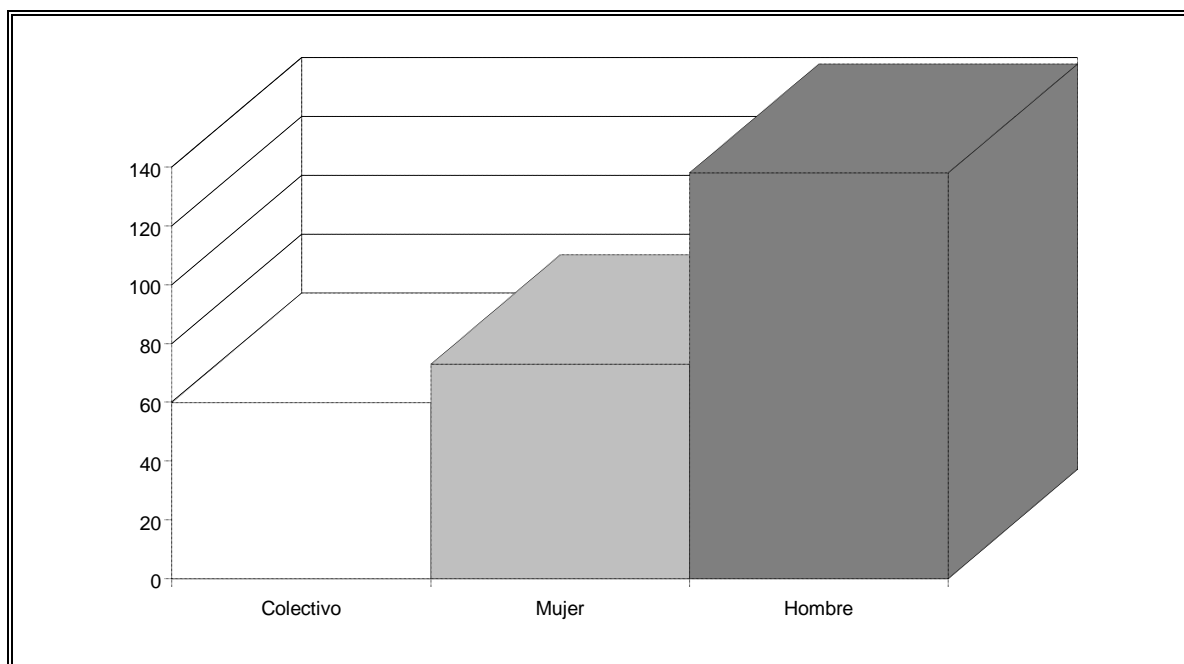
SORIA

Autor	Nº Quejas	Porcentaje
Colectivo	9	9%
Mujer	20	19%
Hombre	75	72%
TOTAL	104	100%



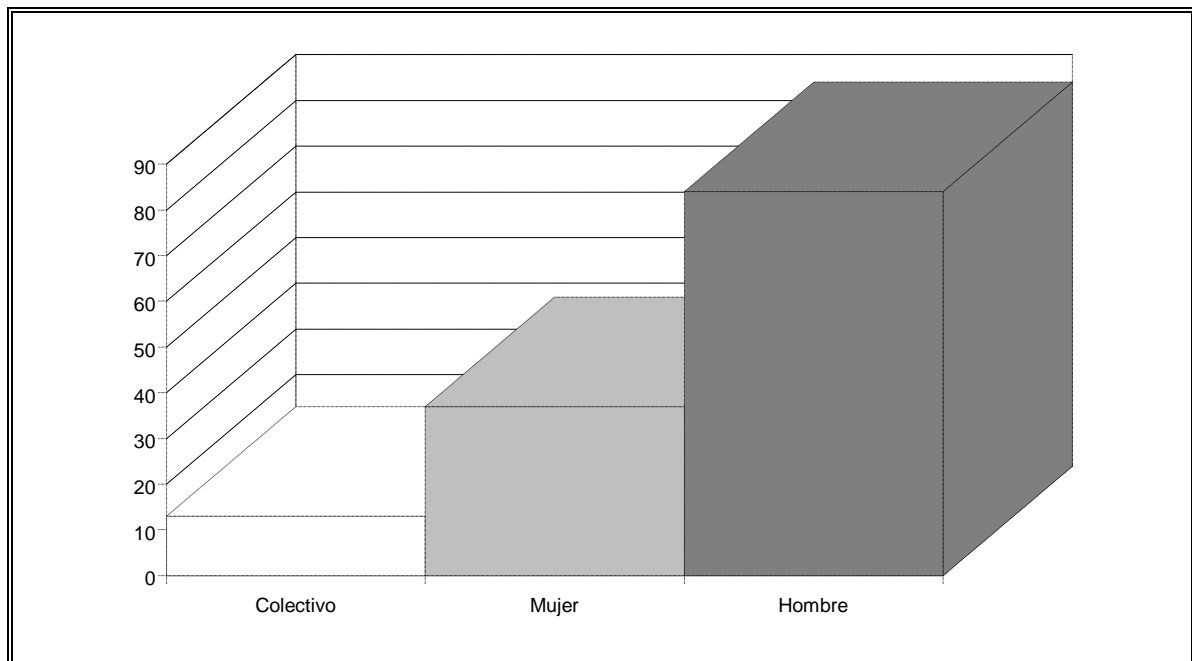
VALLADOLID

Autor	Nº Quejas	Porcentaje
Colectivo	60	22%
Mujer	73	27%
Hombre	138	51%
TOTAL	271	100%



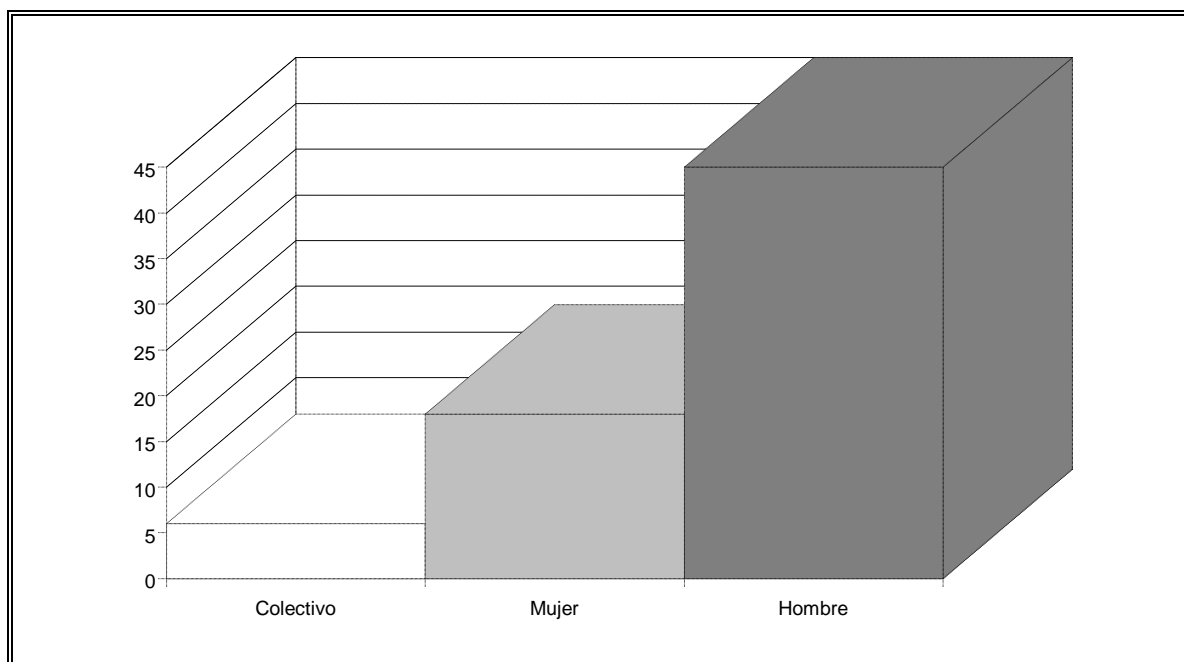
ZAMORA

Autor	Nº Quejas	Porcentaje
Colectivo	13	10%
Mujer	37	27%
Hombre	84	63%
TOTAL	134	100%



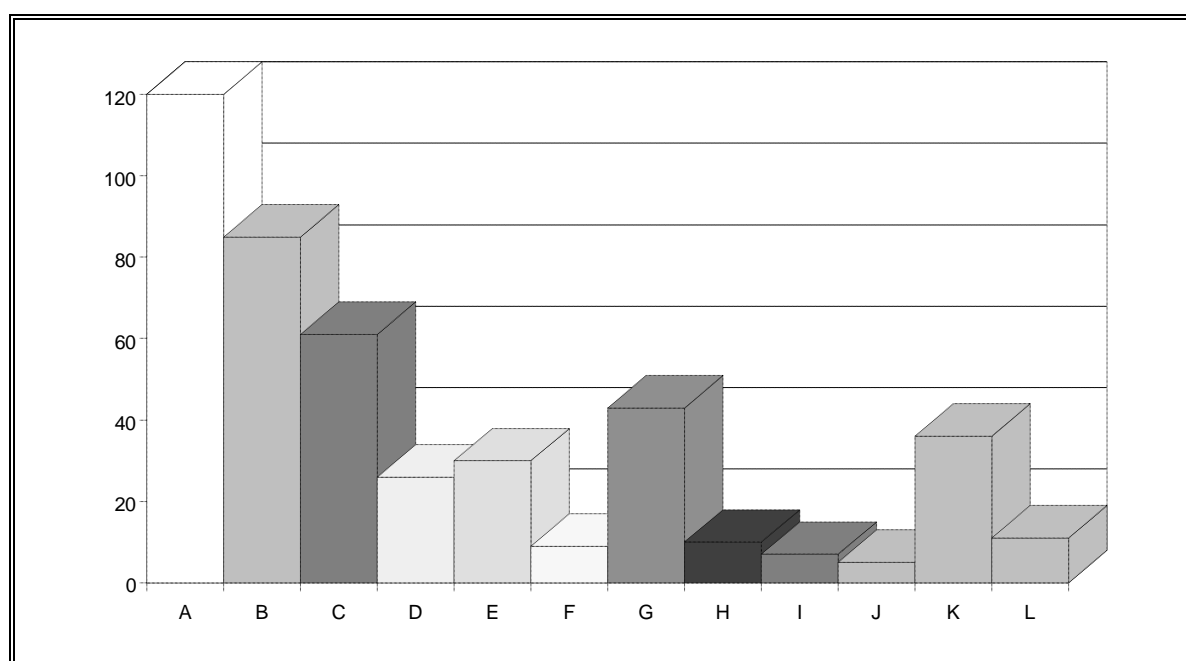
OTRAS PROVINCIAS ESPAÑOLAS

Autor	Nº Quejas	Porcentaje
Colectivo	6	9%
Mujer	18	26%
Hombre	45	65%
TOTAL	69	100%



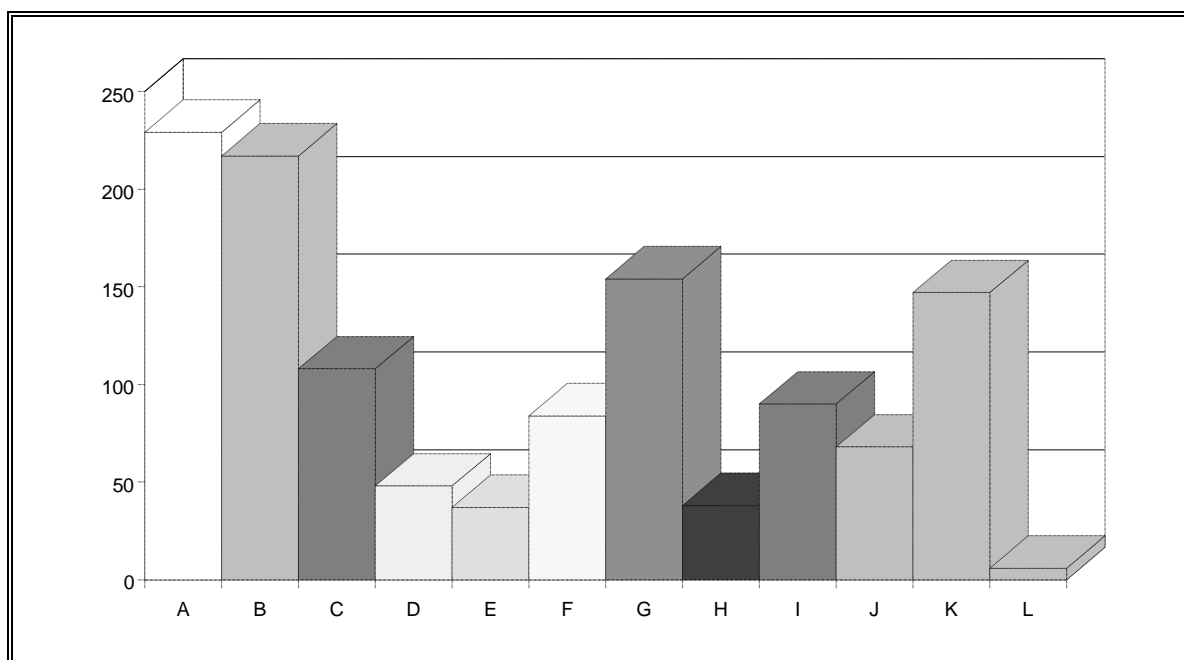
ÁREAS AFECTADAS POR LAS QUEJAS PRESENTADAS POR COLECTIVOS

Área	Nº Quejas	Porcentaje
A	120	27%
B	85	19%
C	61	14%
D	26	6%
E	30	7%
F	9	2%
G	43	10%
H	10	2%
I	7	2%
J	5	1%
K	36	8%
L	11	2%
TOTAL	443	100%



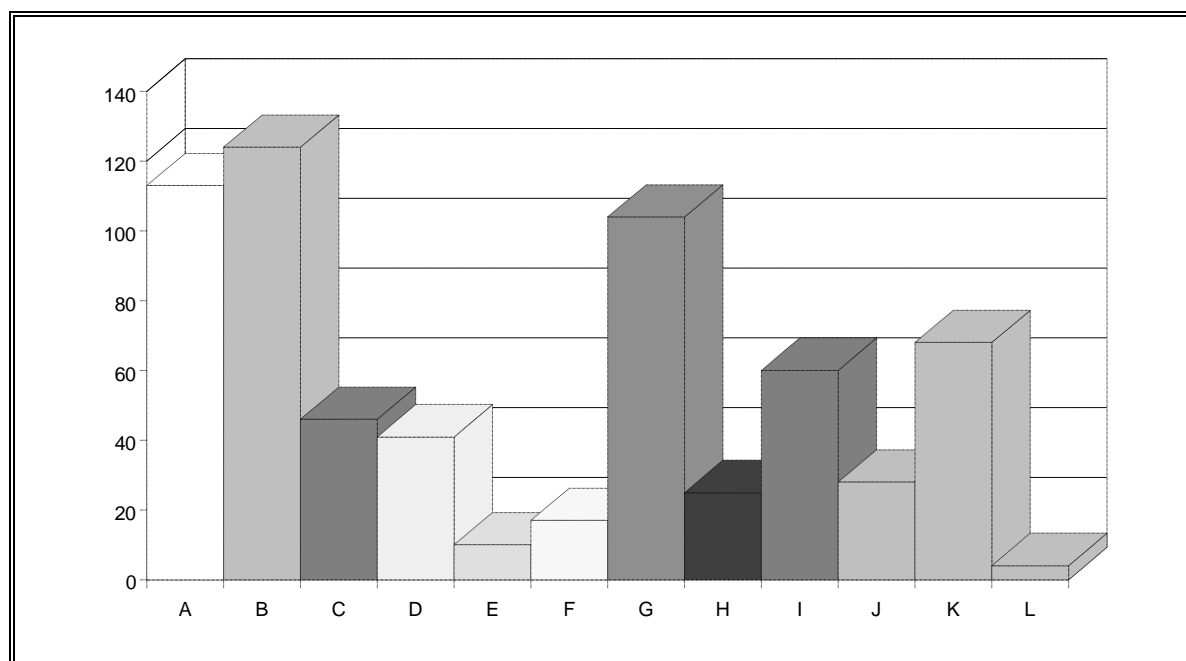
ÁREAS AFECTADAS POR LAS QUEJAS PRESENTADAS POR HOMBRES

Área	Nº Quejas	Porcentaje
A	229	19%
B	217	18%
C	108	9%
D	48	4%
E	37	3%
F	84	7%
G	154	12%
H	38	3%
I	90	7%
J	68	6%
K	147	12%
L	6	0%
TOTAL	1226	100%



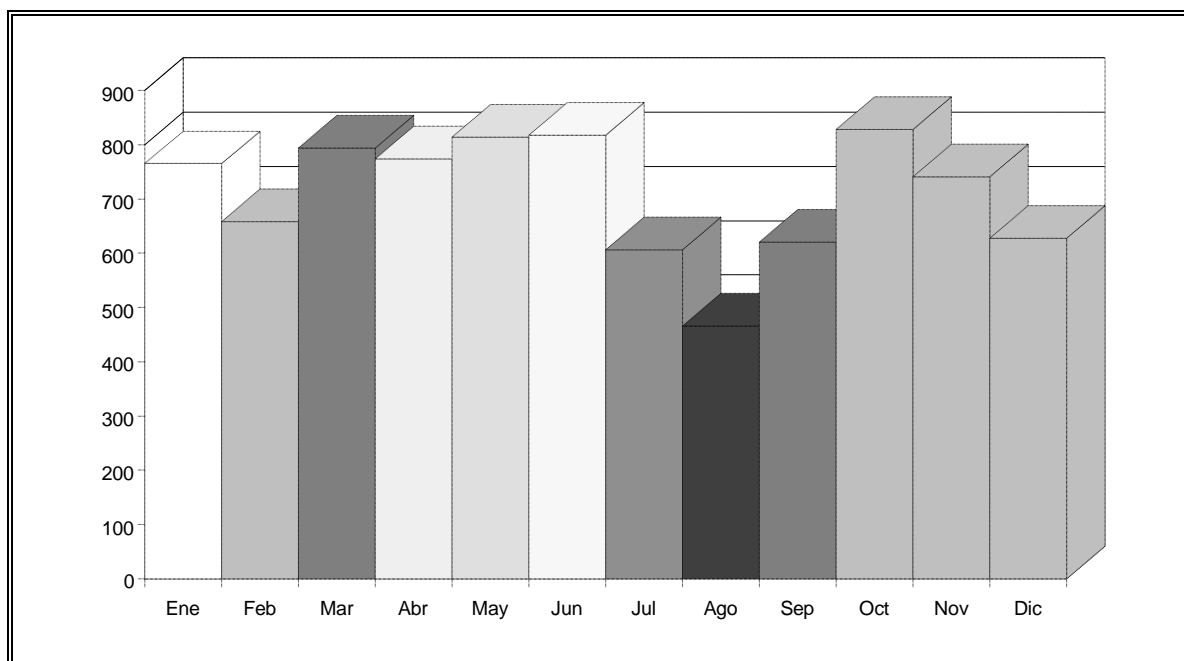
ÁREAS AFECTADAS POR LAS QUEJAS PRESENTADAS POR MUJERES

Área	Nº Quejas	Porcentaje
A	113	18%
B	124	19%
C	46	7%
D	41	6%
E	10	2%
F	17	3%
G	104	16%
H	25	4%
I	60	9%
J	28	4%
K	68	11%
L	4	1%
TOTAL	640	100%



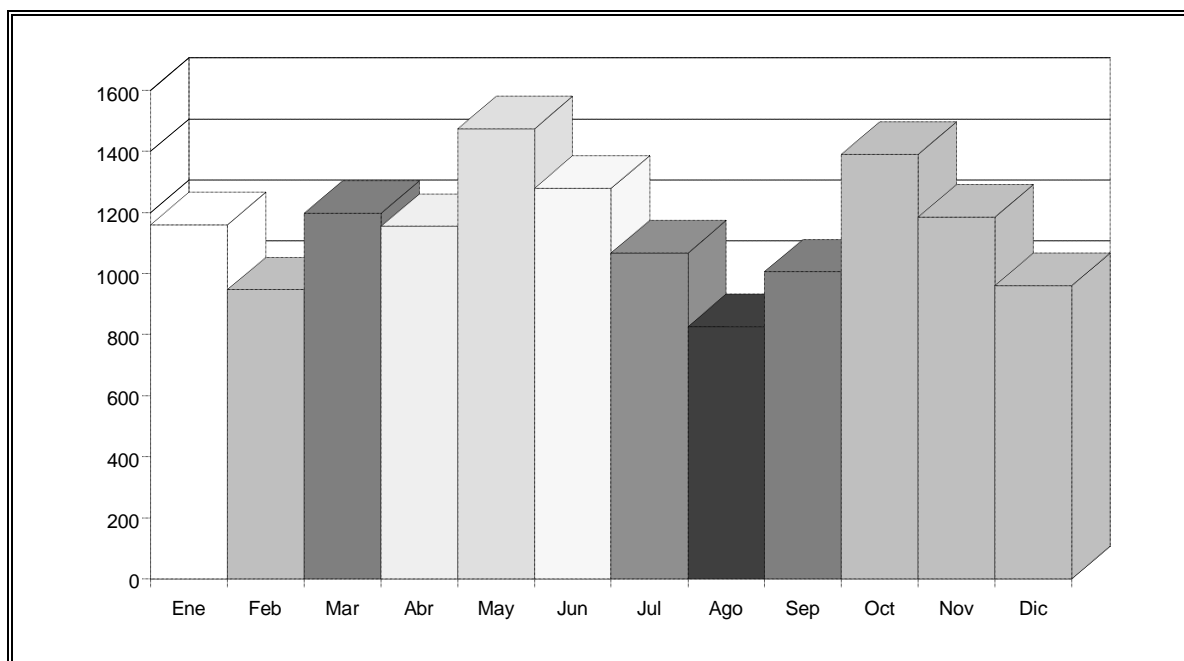
**CORRESPONDENCIA QUE TUVO ENTRADA EN LA INSTITUCIÓN DURANTE
1997**

Mes	Nº Escritos entrada
Enero	765
Febrero	658
Marzo	794
Abril	774
Mayo	814
Junio	818
Julio	606
Agosto	466
Septiembre	621
Octubre	828
Noviembre	741
Diciembre	628
TOTAL	8513

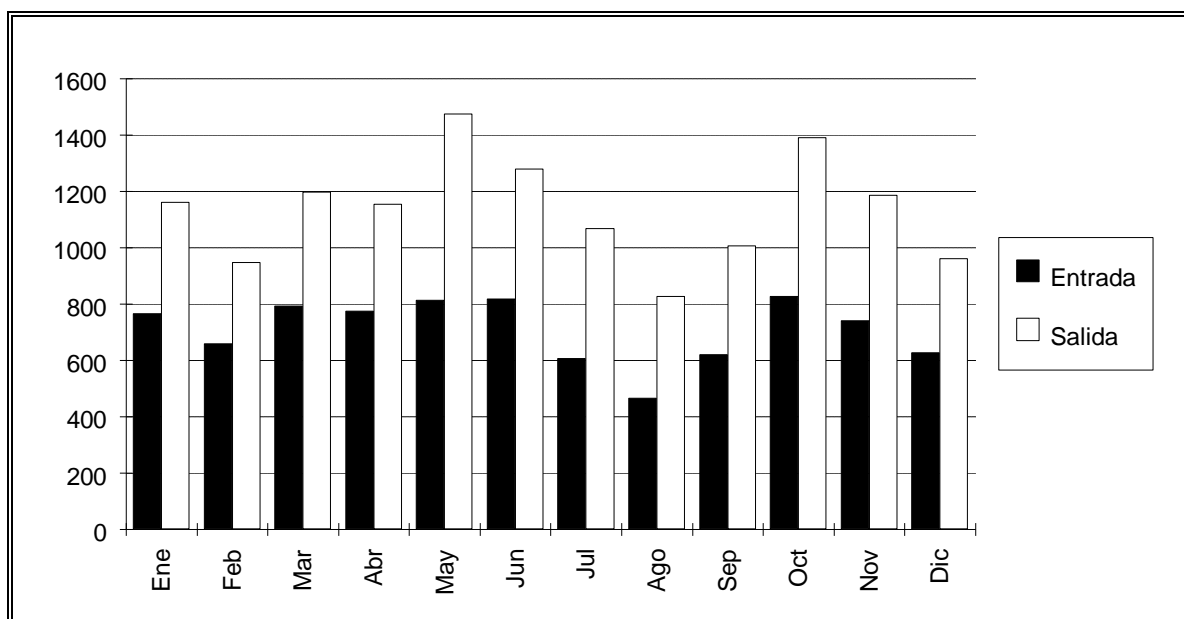


**CORRESPONDENCIA QUE TUVO SALIDA DE LA INSTITUCIÓN DURANTE
1997**

Mes	Nº escritos salida
Enero	1160
Febrero	947
Marzo	1198
Abril	1155
Mayo	1475
Junio	1280
Julio	1068
Agosto	827
Septiembre	1006
Octubre	1391
Noviembre	1185
Diciembre	960
TOTAL	13652

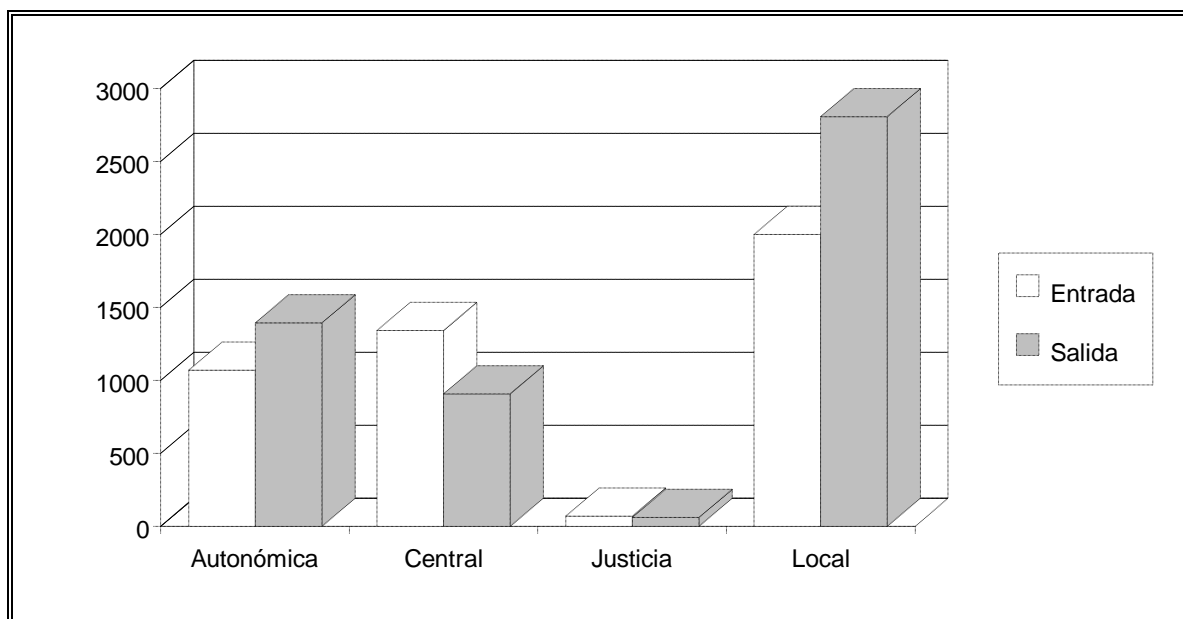


**CUADRO COMPARATIVO DE LOS ESCRITOS DE ENTRADA Y DE SALIDA
REGISTRADOS EN 1997**



**CUADRO COMPARATIVO DE LA CORRESPONDENCIA DE
ENTRADA Y DE SALIDA MANTENIDA DURANTE 1997 CON LAS
DISTINTAS ADMINISTRACIONES**

Administración	Nº Escritos entrada	Nº Escritos salida
Autonómica	1067	1395
Central	1339	906
Justicia	70	58
Local	1999	2805



CONSULTAS ATENDIDAS DIRECTAMENTE EN LA INSTITUCIÓN

El número total de ciudadanos atendidos personalmente por la Institución durante 1997 fue de 1853. Telefónicamente se atendieron 4915 consultas.

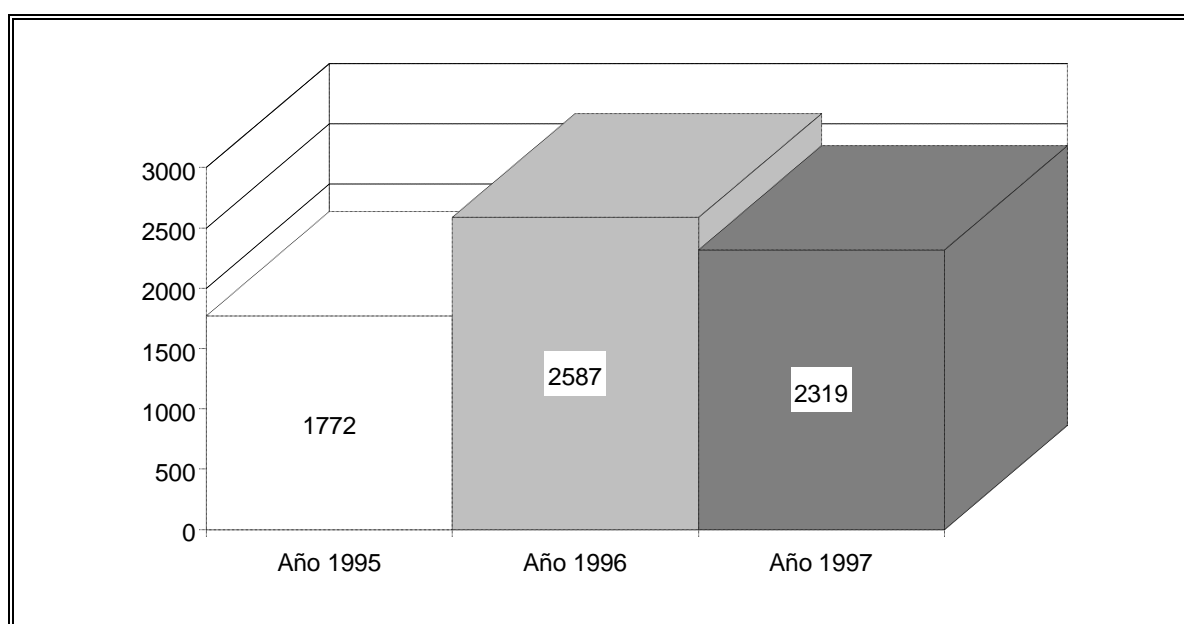
EXPEDIENTES PROCEDENTES DE LOS AÑOS 1995 Y 1996

De los 1772 expedientes de queja de 1995, permanecen abiertos 2 (0%).

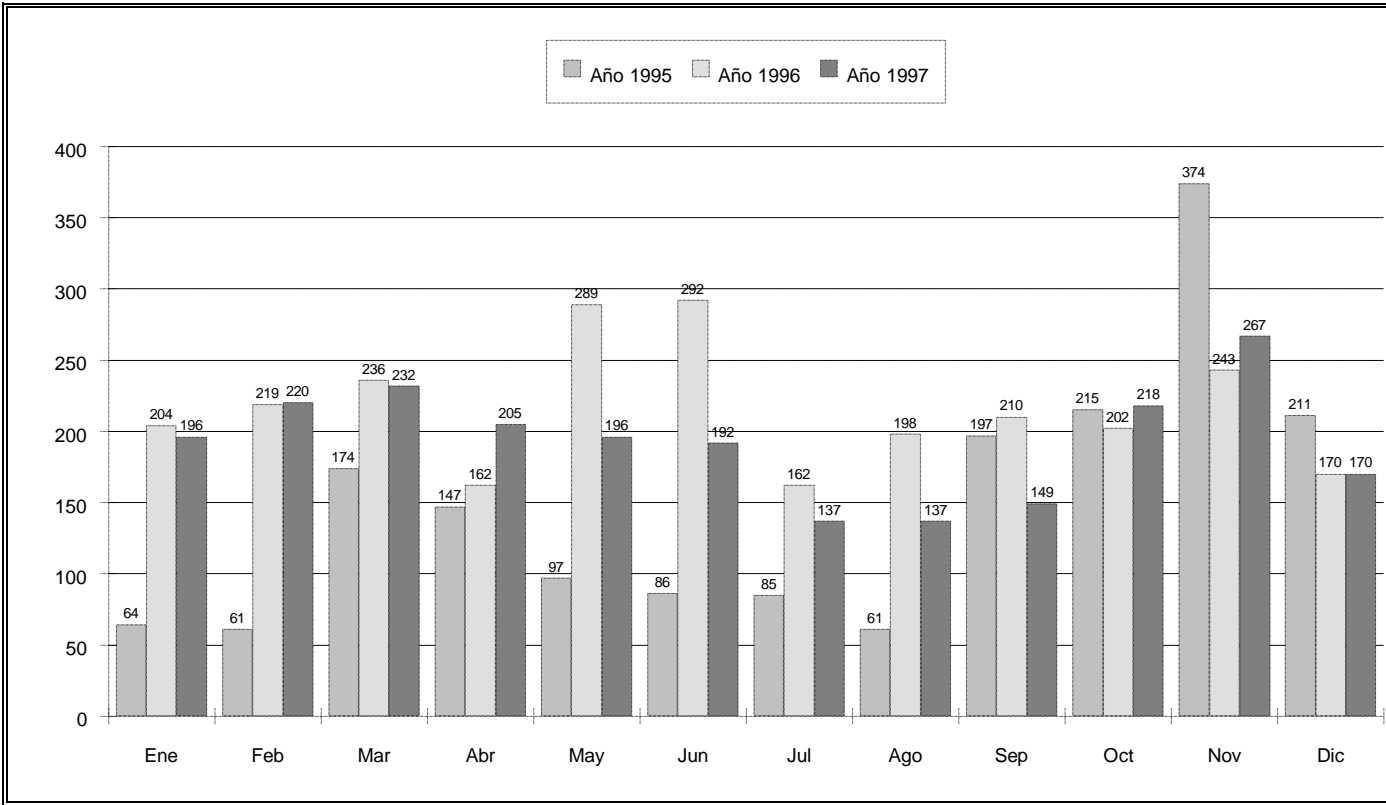
De los 2587 procedentes de 1996, continúa la tramitación de 177 (7%).

**Datos comparativos de las quejas recibidas
durante los años de funcionamiento
del Procurador del Común**

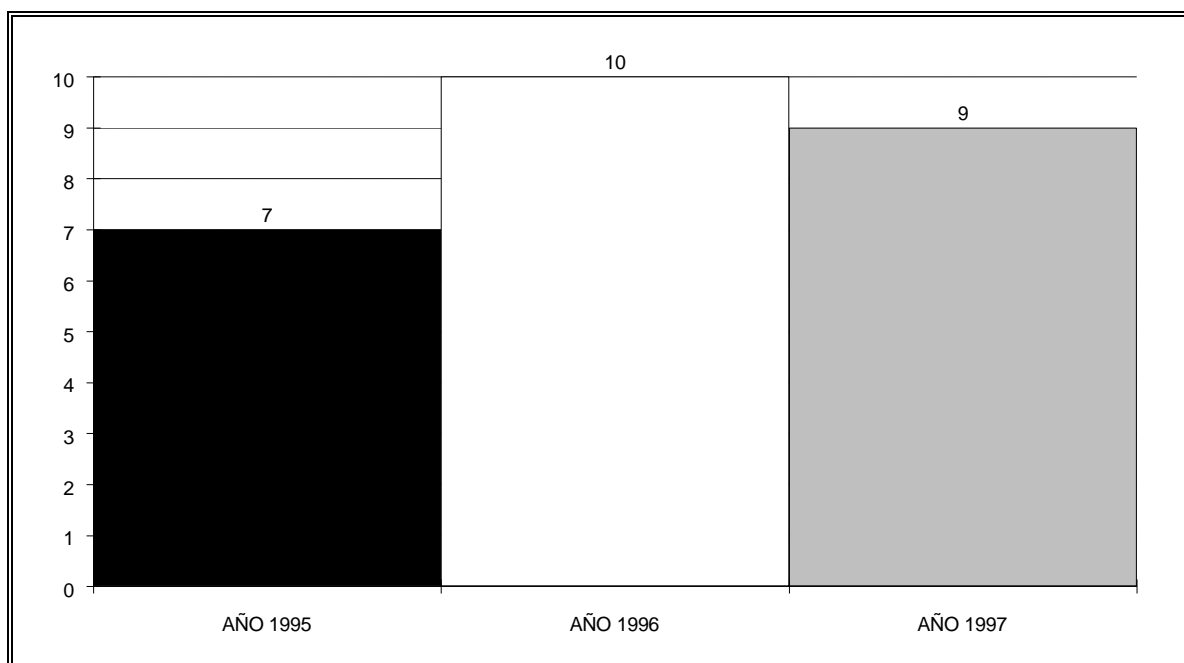
COMPARACIÓN DEL NÚMERO DE QUEJAS



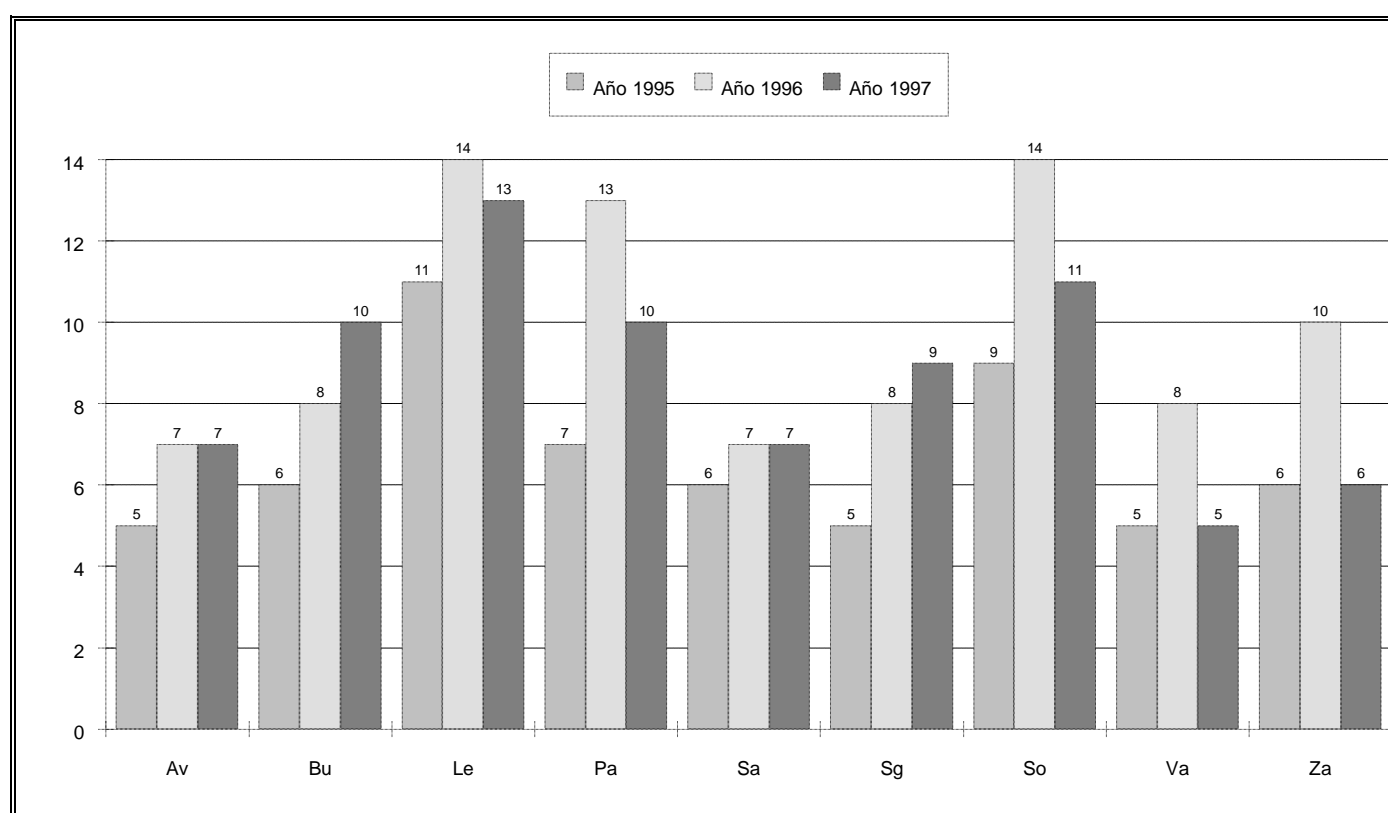
COMPARACIÓN QUEJAS POR MES



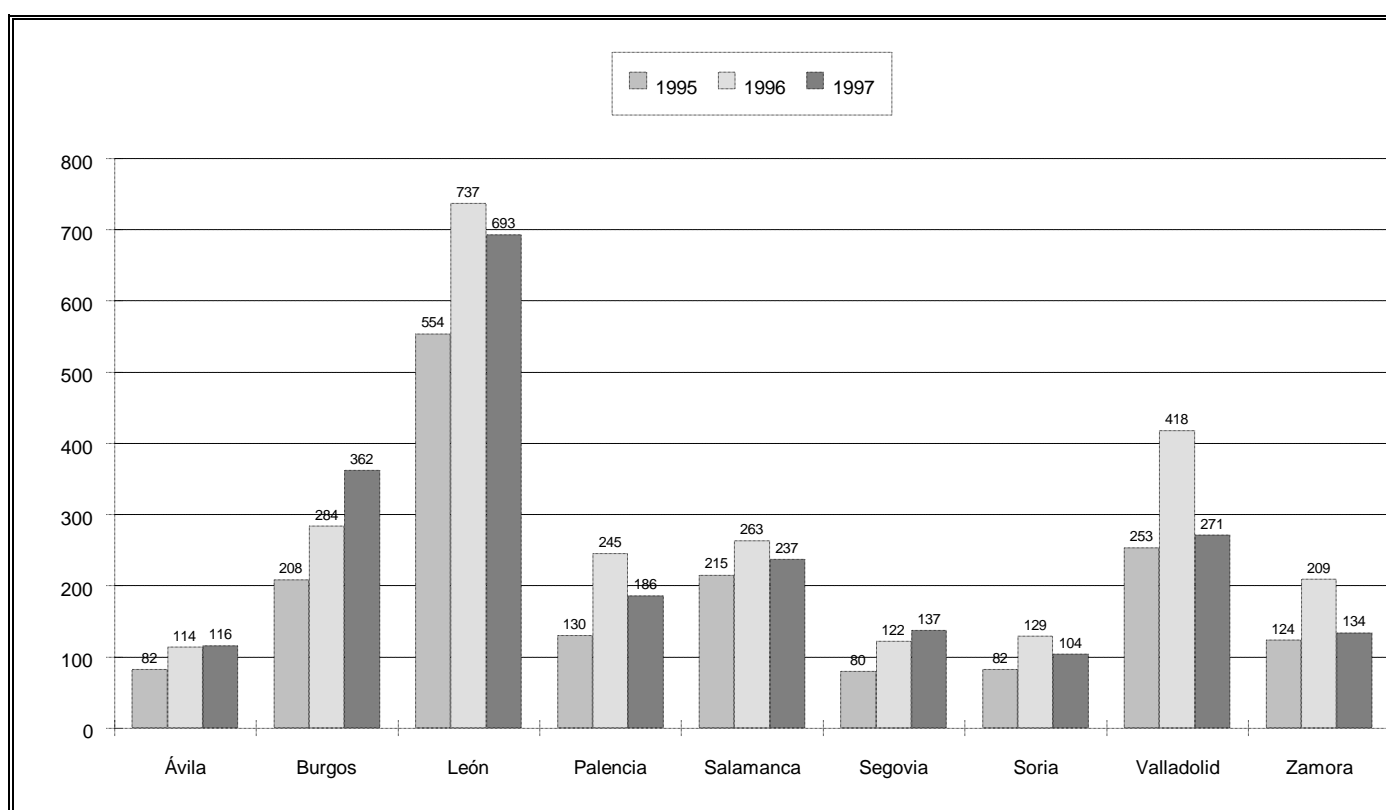
COMPARACIÓN NÚMERO DE QUEJAS POR 10.000 HABITANTES EN LA COMUNIDAD AUTÓNOMA



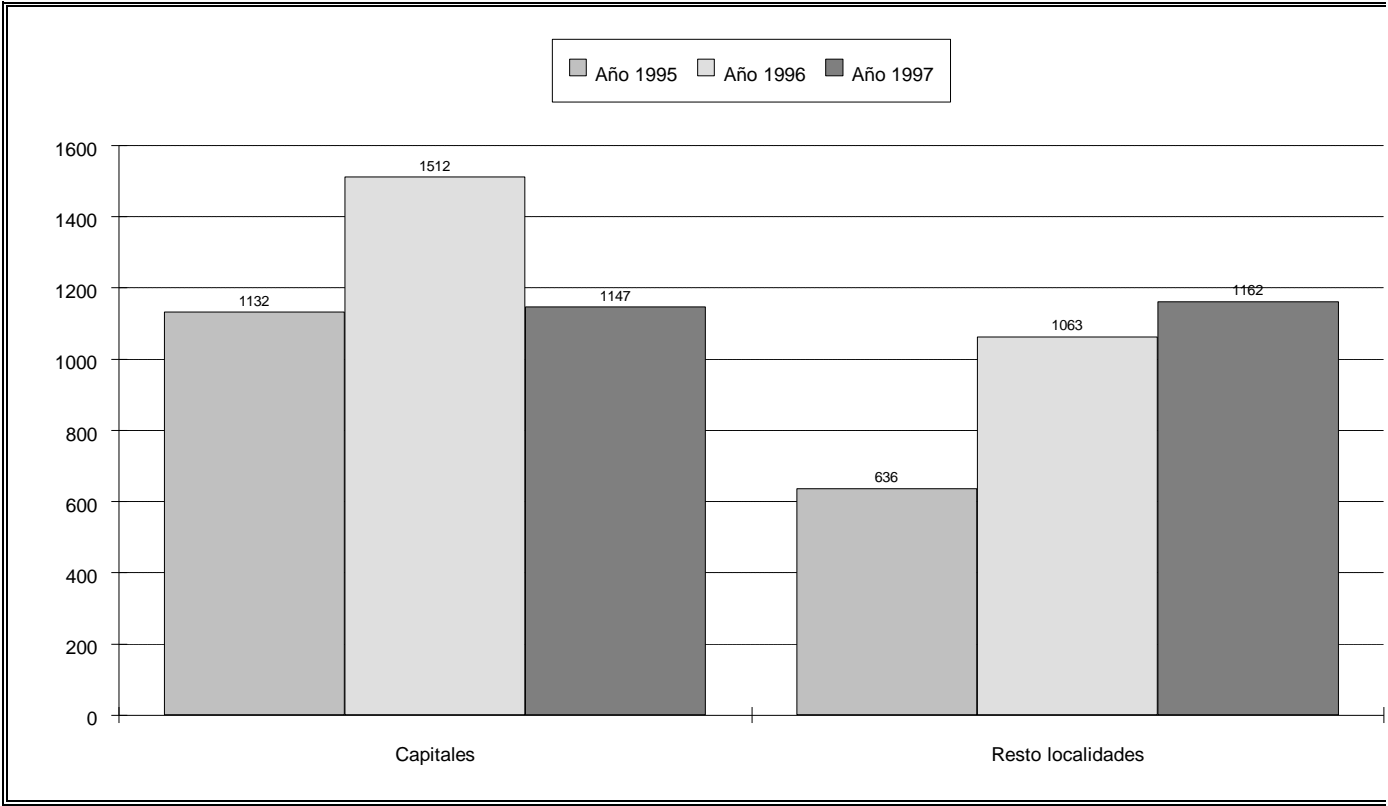
MEDIA ANUAL DE QUEJAS PRESENTADAS POR CADA 10.000 HABITANT EN CADA PROVINCIA



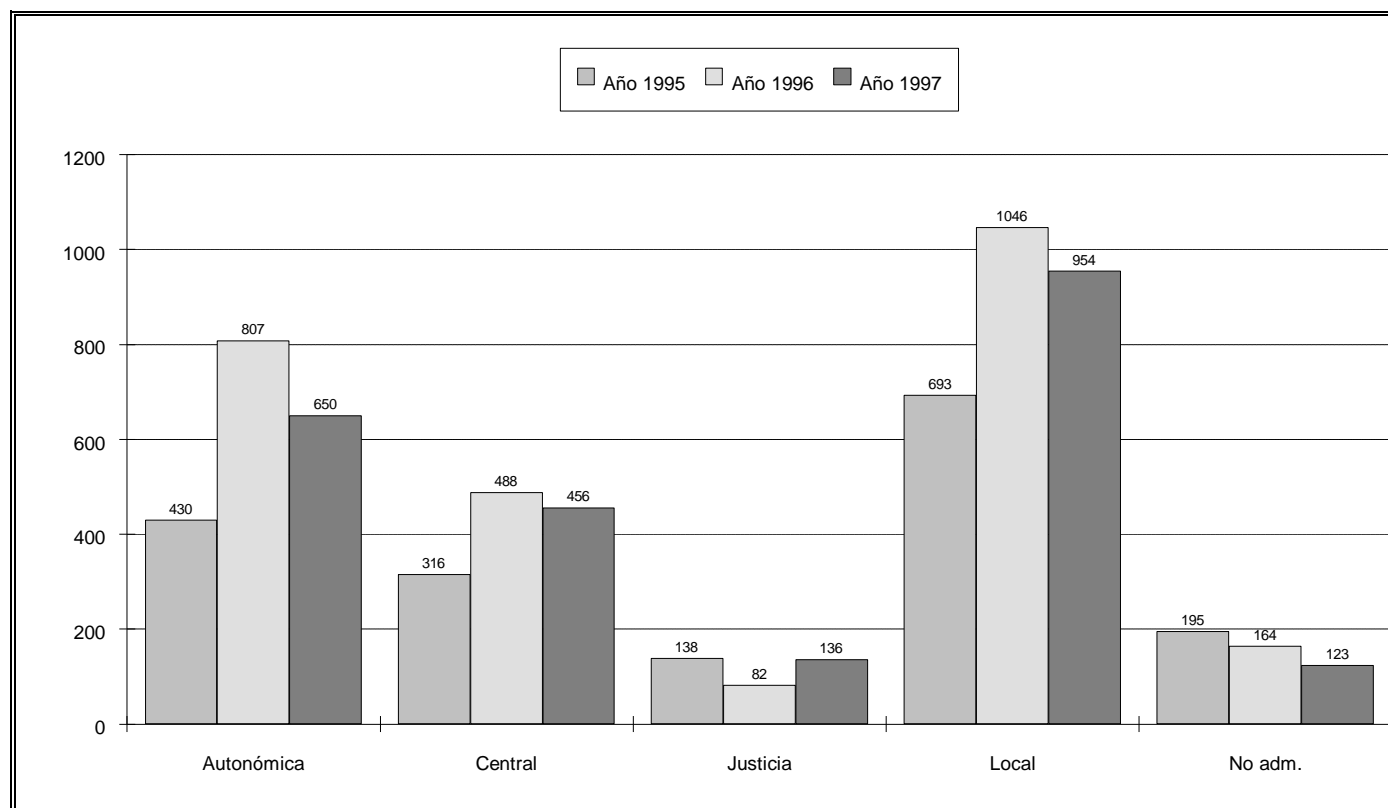
COMPARACIÓN NÚMERO DE QUEJAS SEGÚN SU PROVINCIA DE PROCEDENCIA



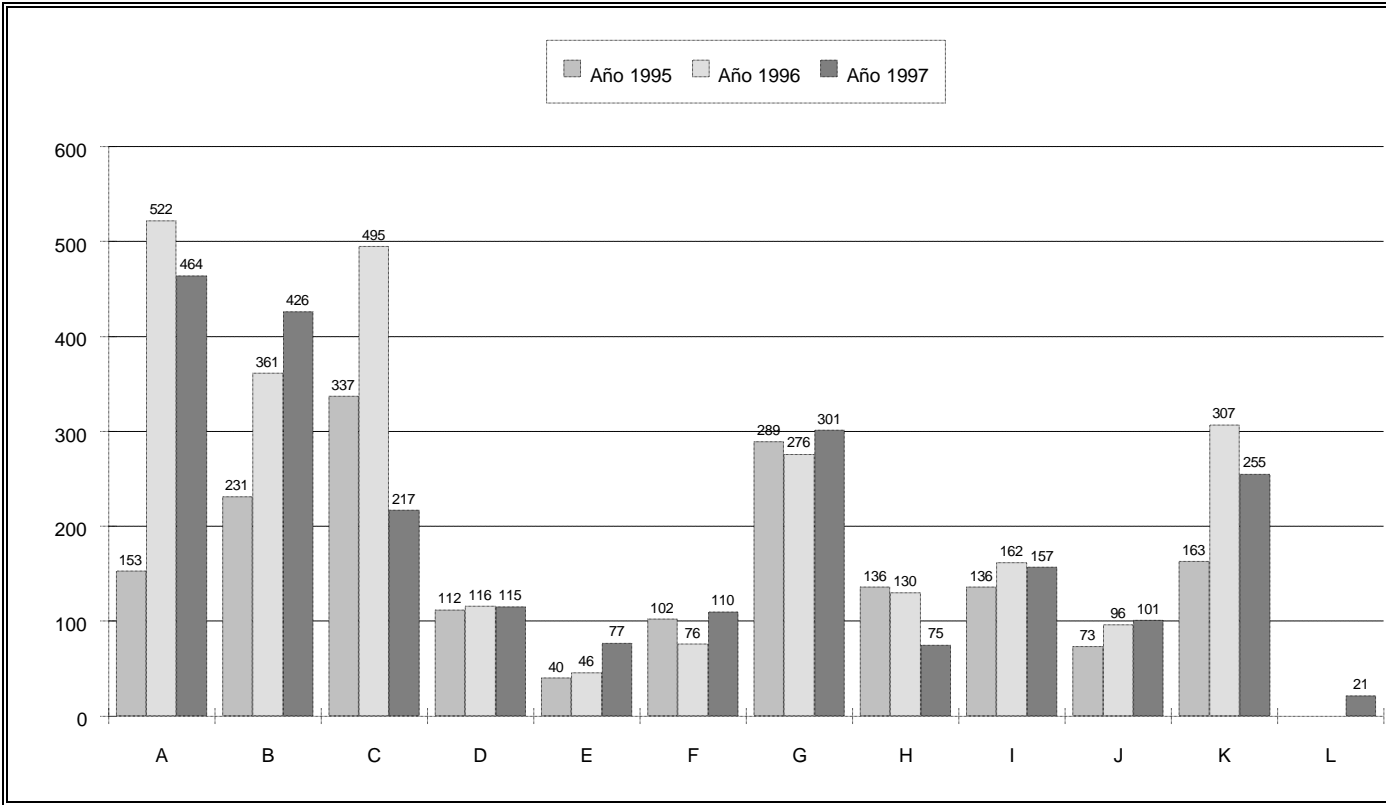
**COMPARACIÓN DEL NÚMERO DE QUEJAS SEGÚN PROCEDAN DE CAPITALI
DE PROVINCIA O DE OTRAS LOCALIDADES**



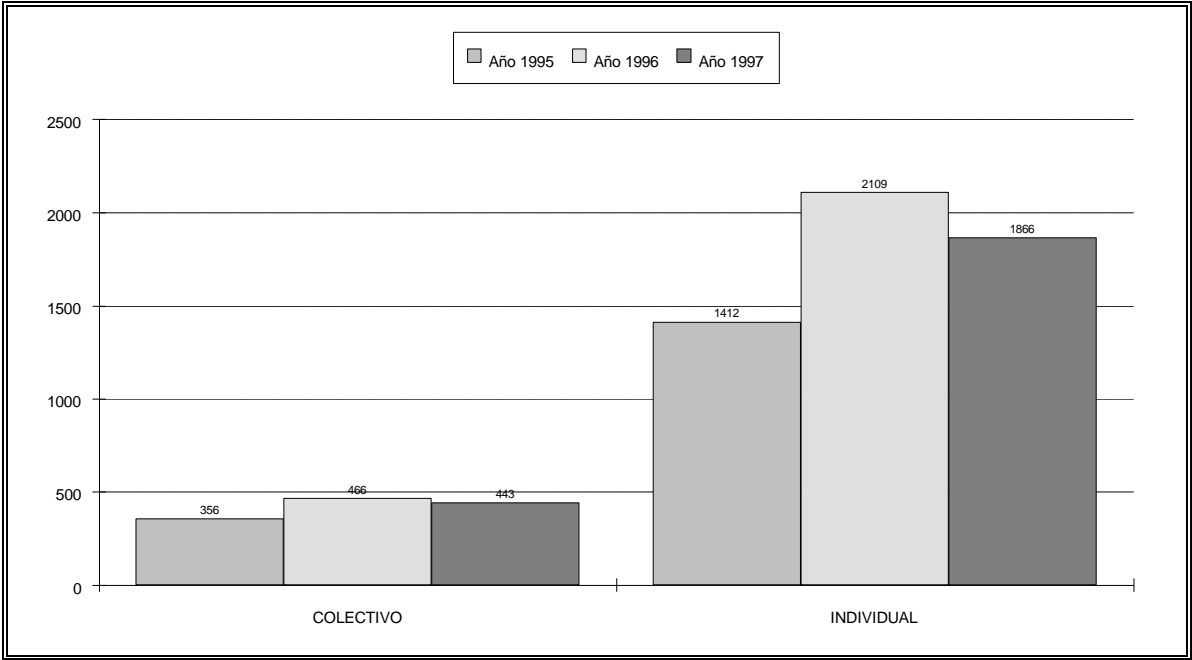
COMPARACIÓN QUEJAS POR ADMINISTRACIÓN AFECTADA



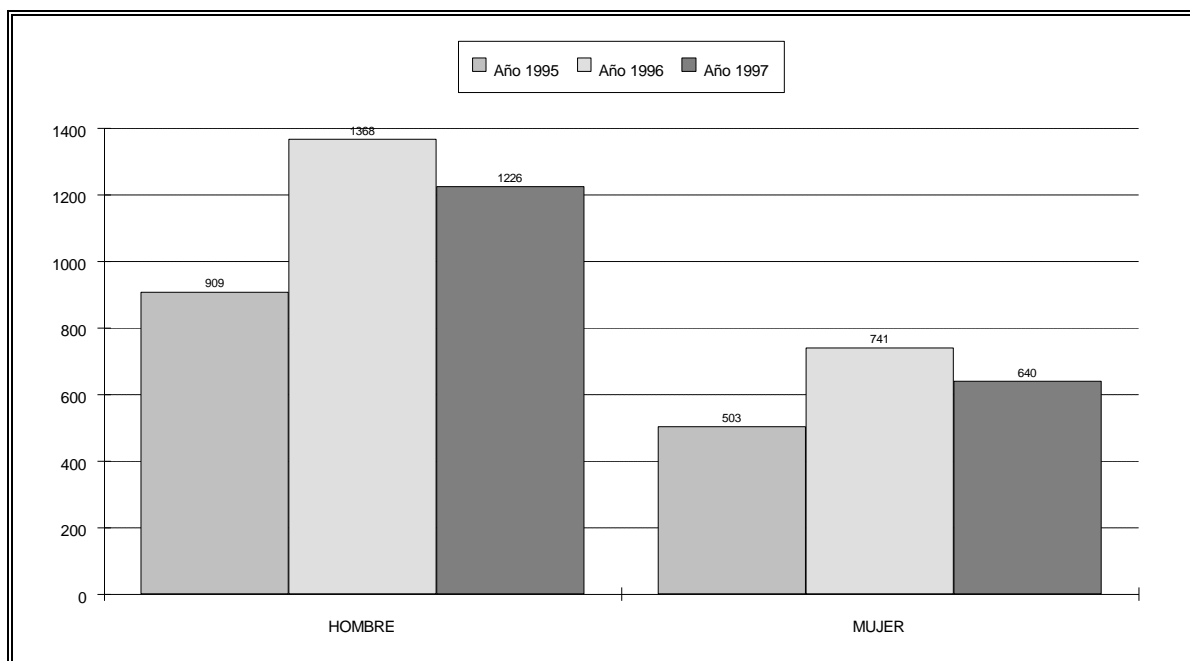
COMPARACIÓN QUEJAS POR ÁREA



COMPARACIÓN NÚMERO DE QUEJAS SEGÚN EL AUTOR
AUTOR COLECTIVO/AUTOR INDIVIDUAL



COMPARACIÓN NÚMERO DE QUEJAS SEGÚN EL AUTOR
QUEJAS PRESENTADAS POR HOMBRES/QUEJAS PRESENTADAS
POR MUJERES



CAPÍTULO II. ANEXO

LIQUIDACIÓN DEL PRESUPUESTO DE 1997

LIQUIDACIÓN DEL PRESUPUESTO DEL EJERCICIO 1997

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 1997.

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 1997.**

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 1997

1. PRESUPUESTO

El Presupuesto del Procurador del Común de Castilla y León para el ejercicio 1997 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 19 y 20 de diciembre de 1996, y publicado en BOCYL de fecha 31 de diciembre del mismo año, como Ley 9/1996, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Castilla y León para 1997.

El Presupuesto se presentó equilibrado , con igual dotación en ingresos que en gastos, cifrado en 196.229.000 pts.

2. LIQUIDACIÓN DEL PRESUPUESTO

2.1. INGRESOS

2.1.1. PREVISIÓN INICIAL

Los ingresos presupuestados para el Ejercicio 1997 ascienden a 196.229.000 pts., a los que se incorporan las Resultas de Ingresos del ejercicio 1996 por importe de 27.370.046 pts. De la cantidad anterior la Existencia en Caja a 31 de diciembre de 1996 era de 18.913.220 pts.

y lo pendiente de cobro 8.456.826 pts., con lo que el Presupuesto refundido de Ingresos se eleva a 223.599.046 pts.

Por Capítulos, estos ingresos se distribuyen de la forma siguiente:

Cap.0- Resultas de ejercicios cerrados.....	27.370.046
Cap.IV.- Transferencias corrientes.....	196.129.000
Cap.VIII.- Activos financieros	<u>100.000</u>
<i>TOTAL INGRESOS:</i>	<i>223.599.046</i>

2.1.2. MODIFICACIONES

Durante el Ejercicio 1997 se han aprobado expedientes de modificación de créditos, con el objeto de ajustar diversas Partidas de Gastos y satisfacer las necesidades presupuestarias del Procurador del Común de Castilla y León.

En el Capítulo VIII "Variación de Activos Financieros", se ha producido un incremento de 5.226.792 pts., originado por el movimiento de los anticipos a personal, dada la naturaleza ampliable de la Partida 828, "Reintegro de Anticipos a Funcionarios", compensada por la Partida de Gastos 811, "Anticipos al Personal", que se incrementa en idéntica cantidad. El carácter de esta ampliación es únicamente instrumental y de tesorería.

El resumen neto de las modificaciones de Ingresos, por Capítulos, es el siguiente:

VIII.- Activos Financieros	<u>5.226.792</u>
TOTAL MODIFICACIONES.....	<u>5.226.792</u>

2.1.3. PREVISIÓN ACTUAL O DEFINITIVA

Los ingresos definitivos están constituidos por la suma de la Previsión Inicial y de las modificaciones antes expuestas, alcanzando la cantidad de 228.825.838 pts. recogidos en la Previsión Actual o Definitiva.

Resultando por Capítulos:

Cap.

0	Resultas de ejercicios cerrados	27.370.046
IV	Transferencias Corrientes	196.129.000
VIII	Variación Activos Financieros	<u>5.326.792</u>
	TOTAL INGRESOS.....	228.825.838

2.1.4. DERECHOS LIQUIDADOS

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 Liquidados es de 230.097.236 pts.

Por capítulos son los siguientes:

Cap.

0	Resultas de ejercicios cerrados	27.370.046
IV	Transferencias Corrientes	196.129.000
V	Ingresos Patrimoniales	1.271.398
VIII	Variación Activos Financieros	<u>5.326.792</u>
	TOTAL INGRESOS LIQUIDADOS:.....	230.097.236

2.1.5. 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.

0	Resultas de ejercicios cerrados	23.932.516
IV	Transferencias Corrientes	196.129.000

V	Ingresos Patrimoniales	1.271.398
VIII	Variación de Activos Financieros.....	<u>3.054.512</u>
	TOTAL RECAUDACIÓN LÍQUIDA	224.387.426

2.1.6. PENDIENTE DE COBRO

Son aquellos Derechos Liquidados o Reconocidos que no se han hecho efectivos durante el Ejercicio 1997, pasando a integrarse en el Presupuesto de Ingresos del Ejercicio siguiente 1998, como Resultados de Ejercicios Cerrados (Capítulo 0).

Con el nombre de Restos por Cobrar se incluye en la liquidación y Cuenta General la relación detallada de los deudores de esta Institución a 31 de Diciembre de 1997, siendo su importe total de 5.709.810 Pts. Dicha cantidad comprende el Concepto 031 "Reintegro de Anticipos a Funcionarios" concedidos con anterioridad a 1997 por importe de 3.437.530 pts. y el Concepto 828 "Reintegro anticipos de Funcionarios" año 1997 por importe de 2.272.280 pts.

2.1.7. ESTADO DE EJECUCIÓN DEL PRESUPUESTO DE INGRESOS

Refleja la diferencia entre los Derechos Liquidados (epígrafe 2.1.4) y la Previsión Actual o Definitiva (epígrafe 2.1.3.), formando parte del Superávit si es positivo o del Déficit en caso contrario.

El Estado de Ejecución de Ingresos ofrece un saldo positivo de 1.271.398 pts., siendo por Capítulos:

Cap.

V Ingresos financieros+1.271.398

TOTAL ESTADO EJECUCIÓN+1.271.398

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.

Entre estas cantidades destacamos, en función de su cuantía, la siguiente:

En el capítulo 5 "Ingresos Patrimoniales" se recogen los ingresos por intereses de la cuenta bancaria en Caja España que ascienden a 1.271.398 pts. y que en la previsión definitiva no se había consignado cantidad alguna.

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 196.229.000 pts., a la que hay que añadir las resultas de gastos de ejercicios anteriores por

importe de 18.913.220 pts., con la siguiente distribución por capítulos:

Cap.

0	Resultas de ejercicios cerrados	18.913.220
I	Gastos de Personal.....	151.979.000
II	Gastos en bienes corrientes y servicios ...	40.550.000
VI	Inversiones Reales	3.600.000
VIII	Activos Financieros	<u>100.000</u>
	TOTAL GASTOS.....	215.142.220

2.2.2. MODIFICACIONES

Como se indica en el epígrafe 2.1.2., 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.

VIII	Variación Activos Financieros	<u>5.226.792</u>
	SUMA MODIFICACIONES	5.226.792

2.2.3. PREVISIÓN ACTUAL O 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 220.369.012 pts., siendo por capítulos:

Cap.

0	Resultas de ejercicios cerrados	18.913.220
I	Gastos de personal.....	151.979.000
II	Gastos en bienes corrientes y servicios	40.550.000
VI	Inversiones reales	3.600.000
VIII	Variación activos financieros	<u>5.326.792</u>
	TOTAL GASTOS	220.369.012

2.2.4. OBLIGACIONES LIQUIDADAS

Las obligaciones liquidadas durante el ejercicio ascienden a 209.006.090 pts., que comparadas con los derechos liquidados cifrados en 230.097.236 pts. nos da una diferencia de 21.091.146 pts.. Dicha diferencia nos indica, alternativamente con el estado de ejecución, el superávit del Ejercicio.

El resumen por capítulos es como sigue:

Cap.

0	Resultas de ejercicios cerrados	18.626.990
I	Gastos de personal.....	148.833.189
II	Gastos en bienes corrientes y servicios	32.766.329
VI	Inversiones reales	3.552.790
VIII	Variación activos financieros	<u>5.226.792</u>
	TOTAL GASTOS.....	209.006.090

2.2.5. PAGOS LÍQUIDOS

Del total de las obligaciones liquidadas o reconocidas, en la fecha de cierre del ejercicio se han pagado efectivamente 201.704.453 pts., correspondiendo las siguientes cantidades por capítulos:

Cap.

0	Resultas de ejercicios cerrados	18.626.990
I	Gastos de personal.....	146.979.747
II	Gastos en bienes corrientes y servicios	29.017.972
VI	Inversiones reales	1.852.952
VIII	Variación activos financieros	<u>5.226.792</u>
	TOTAL GASTOS.....	201.704.453

2.2.6. PENDIENTE DE PAGO

Recoge aquellas obligaciones contraídas pero no pagadas al cierre del ejercicio. Se reflejan nominalmente los acreedores en la liquidación dentro del estado "restos por pagar", y su importe pasa a formar parte del próximo ejercicio 1998 en el capítulo 0, "resultas de ejercicios cerrados".

Su cuantía asciende a 7.301.637 pts.

Por Capítulos:

Cap.

I	Gastos de personal.....	1.853.442
II	Gastos en bienes corrientes y servicios	3.748.357
VI	Inversiones reales	1.699.838
	TOTAL GASTOS.....	7.301.637

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 11.362.922 pts. Por capítulos resultan las siguientes cifras:

Cap.

0	Resultas de ejercicios cerrados	286.230
I	Gastos de personal.....	3.145.811
II	Gastos en bienes corrientes y servicios	7.783.671

VI Inversiones reales	47.210
VIII Variación activos financieros	<u>100.000</u>
TOTAL ECONOMÍAS.....	11.362.922

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. INGRESOS Y GASTOS PRESUPUESTADOS

El Presupuesto inicialmente aparece equilibrado en 196.229.000 pts. Al incorporarse las resultas de ejercicios cerrados, el presupuesto refundido ofrece un superávit de 8.456.826 pts. (lo pendiente de cobro a 31 diciembre de 1996).

2.3.2. DERECHOS Y OBLIGACIONES LIQUIDADAS

Son en cifras:

Derechos Liquidados	230.097.236
Obligaciones Liquidadas.....	<u>209.006.090</u>
SUPERÁVIT.....	21.091.146

Habiéndose realizado más Ingresos que gastos, la diferencia indica que el ejercicio se ha cerrado con superávit por importe de dicha diferencia: 21.091.146 pts. (en esta cantidad se incluye lo pendiente de cobro (5.709.810 pts.) a 31 de diciembre de 1997 y que pasará a resultas de ingresos del año 1998, por lo que el superávit real que se ingresará en las Cortes de Castilla y León asciende a 15.381.336 pts.).

2.3.3. RECAUDACIÓN Y PAGOS LÍQUIDOS

Son en cifras:

Recaudación líquida.....	224.387.426
Pagos líquidos.....	<u>-201.704.453</u>
EXISTENCIA EN CAJA A 31/12/1997	22.682.973

La suma aritmética de cobros y pagos durante el ejercicio, como es obvio, responderá a la existencia de medios líquidos de la Institución a 31 de diciembre de 1997, bien en su propia caja o depositado en entidades bancarias, como refleja el Acta de arqueo en la citada fecha.

2.3.4. ESTADO DE EJECUCIÓN

Existen métodos alternativos para el cálculo del superávit o déficit del Presupuesto y, dada la información sobre su composición que emite cada uno, los reflejamos sucintamente:

A) FLUJO MONETARIO

Existencia en Caja al 31 de Diciembre de 1997 ...	22.682.973
+ Pendiente de cobro	+5.709.810
- Pendiente de pago	<u>-7.301.637</u>
SUPERÁVIT.....	21.091.146

B) FLUJO REAL

Derechos liquidados	230.097.236
Obligaciones liquidadas	<u>209.006.090</u>
SUPERÁVIT.....	21.091.146

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 1997, junto con los documentos bancarios, soportan los datos del Acta de Arqueo a 31 de diciembre de 1997.

Las existencias en el Presupuesto ordinario ascienden a la cantidad de 22.682.973 pts., estando depositadas en Caja España y Caja Corporación.

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 1997.

Esta existencia, cifrada en 8.020.835 *pts.* está constituida por valores propiamente dichos, todo ello de conformidad con el Acta de Arqueo de 31 de Diciembre de 1997.

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 1.997 ascendió a DOSCIENTOS VEINTICUATRO MILLONES TRESCIENTAS OCHENTA Y SIETE MIL CUATROCIENTAS VEINTISÉIS PESETAS (224.387.426 pts.). Teniendo en cuenta que los derechos liquidados ascendían a 230.097.236 pts. queda como pendiente de cobro la cantidad de 5.709.810 pts. que pasarán a resultas de ingresos del ejercicio 1998.

Dentro de este apartado se incluyen los ingresos procedentes de: Resultas de ejercicios cerrados, transferencias corrientes, ingresos patrimoniales y variación de activos financieros.

Al. Cap.0 Resultas de ejercicios cerrados: la recaudación líquida como consecuencia de las resultas del ejercicio 1996 asciende a VEINTITRÉS MILLONES NOVECIENTAS TREINTA Y DOS MIL QUINIENTAS DIECISEIS PESETAS (23.932.516 pts.), de las que 18.913.220 pts. corresponden a la existencia en Caja a 31 de diciembre de 1996 y 5.019.296 pts. a la devolución de anticipos pendientes de 1996; teniendo en cuenta que los derechos liquidados ascendían a 27.370.046 pts.

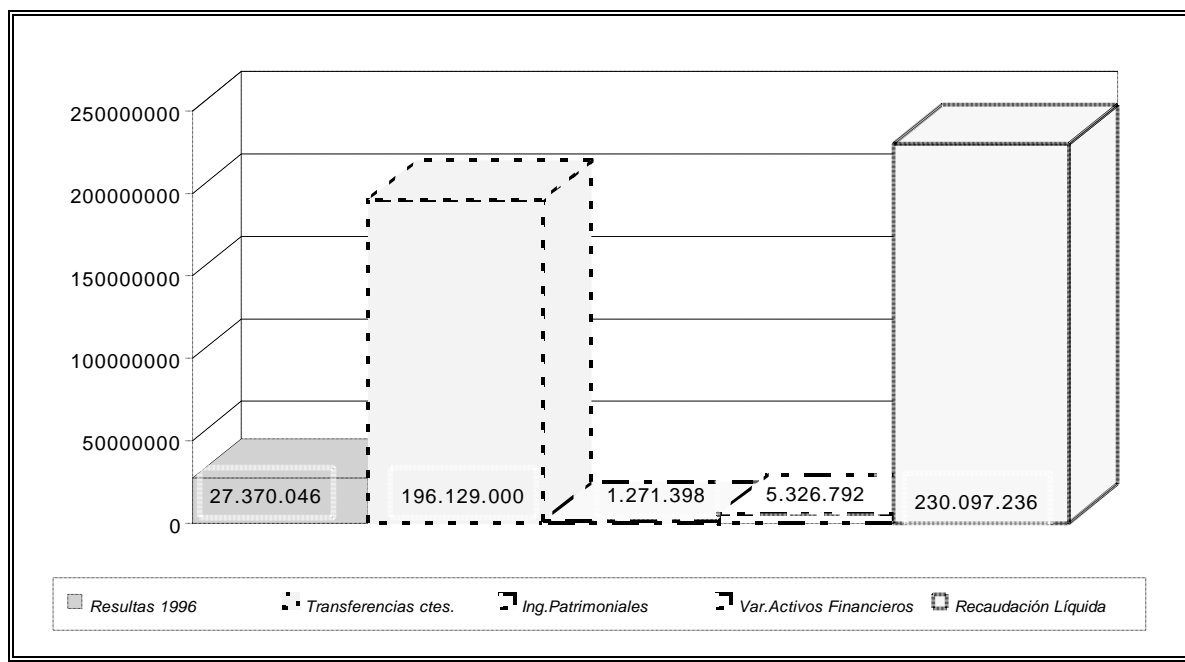
queda como pendiente de cobro la cantidad de 3.437.530 pts., que pasarán a resultas de ingresos del año 1998.

A2. Cap.IV Transferencias corrientes: a lo largo del ejercicio económico de 1997 la recaudación líquida por transferencias corrientes, realizadas por las Cortes de Castilla y León, ascendió a CIENTO NOVENTA Y SEIS MILLONES CIENTO VEINTINUEVE MIL PESETAS (196.129.000 pts.).

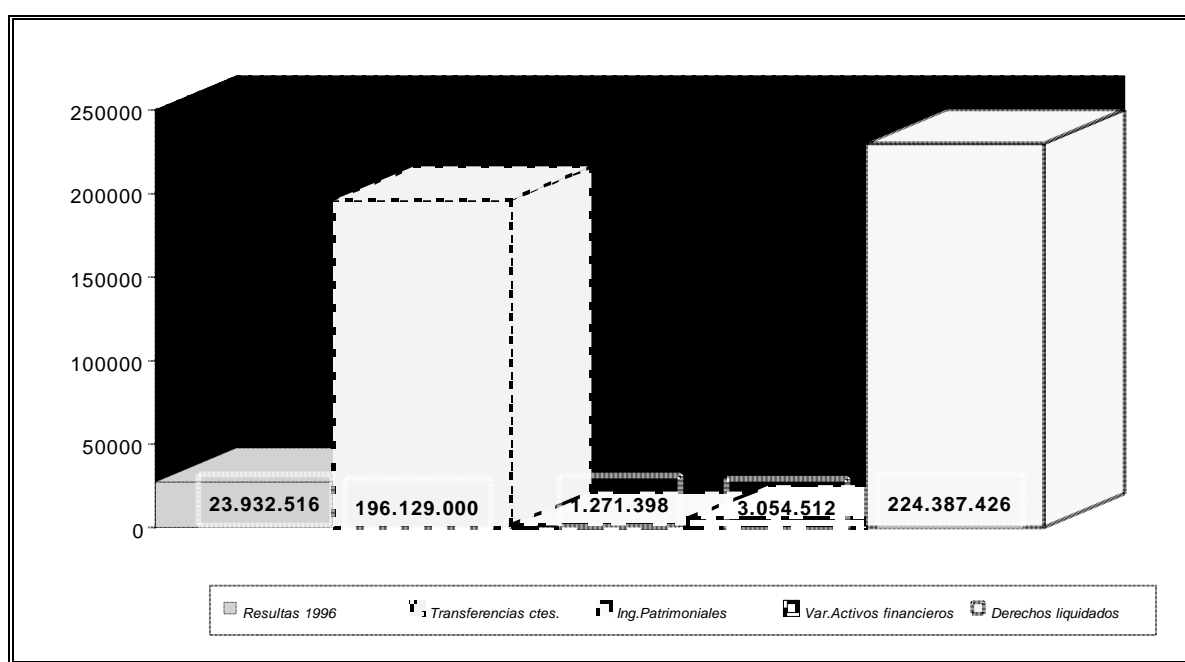
A3. Cap.V Ingresos Patrimoniales: los ingresos patrimoniales provienen de intereses bancarios y ascendieron a UN MILLÓN DOSCIENTAS SETENTA Y UNA MIL TRESCIENTAS NOVENTA Y OCHO PESETAS (1.271.398 pts.).

A4. Cap.VIII Activos Financieros: la recaudación líquida en este capítulo ascendió a TRES MILLONES CINCUENTA Y CUATRO MIL QUINIENTAS DOCE PESETAS (3.054.512 pts.). Teniendo en cuenta que los derechos liquidados ascendían a 5.326.792 pts. queda como pendiente de cobro la cantidad de 2.272.280 pts., que pasará a resultas de ingresos del año 1998.

DERECHOS LIQUIDADOS PRESUPUESTO INGRESOS 1997



RECAUDACIÓN LÍQUIDA PRESUPUESTO INGRESOS 1997



B.- INGRESOS DE VALORES INDEPENDIENTES Y AUXILIARES:

Los ingresos totales ascendieron a TREINTA Y DOS MILLONES NOVECIENTAS SESENTA Y SEIS MIL CIENTO SETENTA Y SEIS PESETAS (32.966.176 pts.). Dentro de este apartado se incluyen las retenciones del IRPF, la cuota obrera de la Seguridad Social, la Muface-Mugeju y los derechos pasivos.

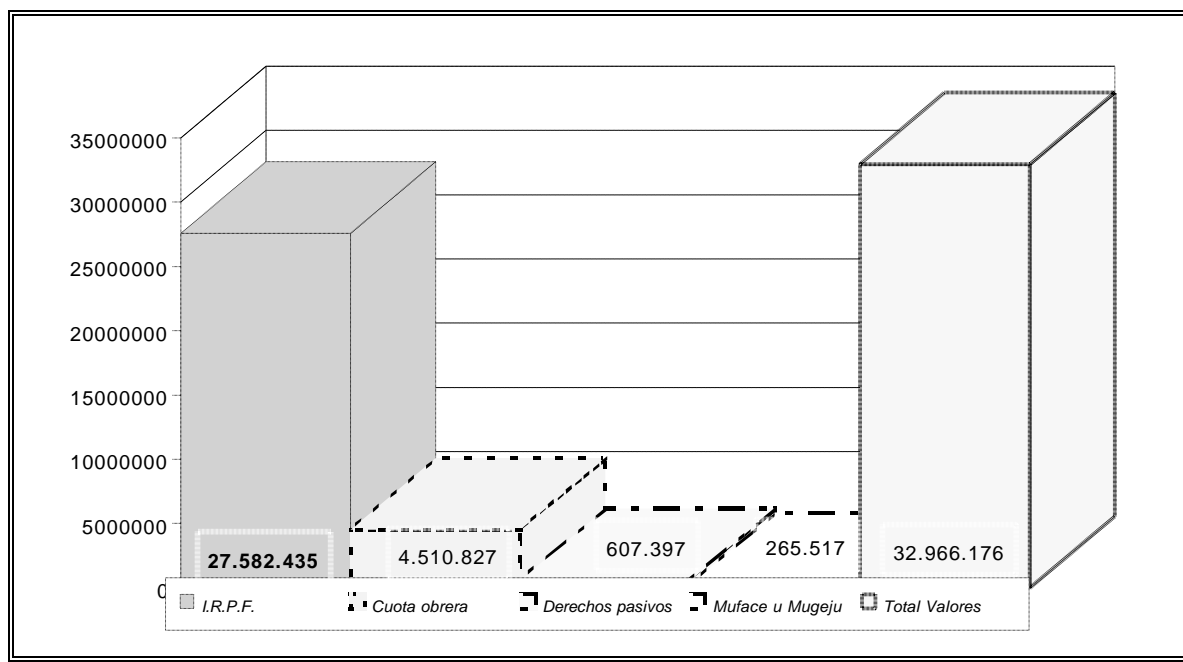
B1. Retenciones I.R.P.F.: a lo largo del año 1997 se retuvo en el concepto Impuesto Rendimiento Personas Físicas la cantidad de VEINTISIETE MILLONES QUINIENTAS OCHENTA Y DOS MIL CUATROCIENTAS TREINTA Y CINCO PESETAS (27.582.435 pts.).

B2. Seguridad Social: en concepto de cuota obrera retenida en nóminas año 1997 se retuvo la cantidad de CUATRO MILLONES QUINIENTAS DIEZ MIL OCHOCIENTAS VEINTISIETE PESETAS (4.510.827 pts.).

B3. Muface y Mugeju: en ambos conceptos se retuvo en nóminas de 1997 la cantidad de DOSCIENTAS SESENTA Y CINCO MIL QUINIENTAS DIECISIETE PESETAS (265.517 pts.), de las que 190.015 pts. fueron a Muface y 75.502 pts. a Mugeju.

B.4. Derechos Pasivos: en el concepto de Derechos Pasivos se retuvo en nóminas de 1997 la cantidad de SEISCIENTAS SIETE MIL TRESCIENTAS NOVENTA Y SIETE PESETAS (607.397 pts.).

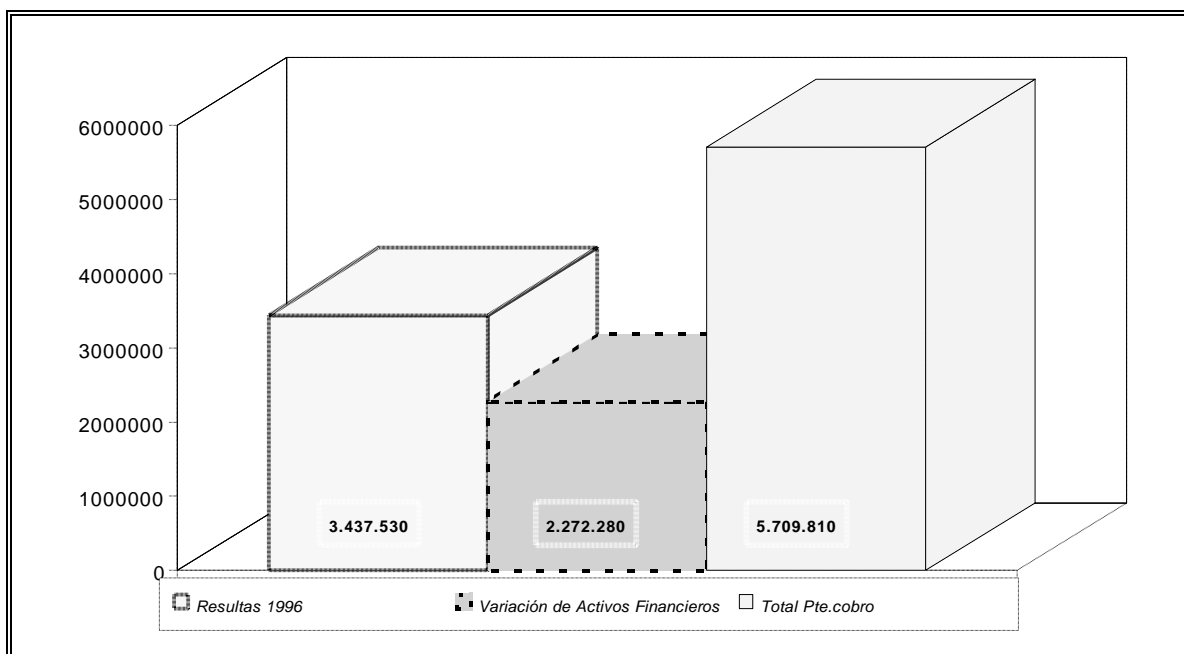
INGRESOS EN VALORES INDEPENDIENTES Y AUXILIARES



PENDIENTE DE COBRO

Lo pendiente de cobro a 31 de diciembre de 1997 ascendió a CINCO MILLONES SETECIENTAS NUEVE MIL OCHOCIENTAS DIEZ PESETAS (5.709.810 pts.), que corresponde a devolución de anticipos concedidos con anterioridad al año 1997 por importe de 3.437.530 pts. y a devolución de anticipos concedidos en 1997 por importe de 2.272.280 pts.

PENDIENTE DE COBRO A 31/12/1997



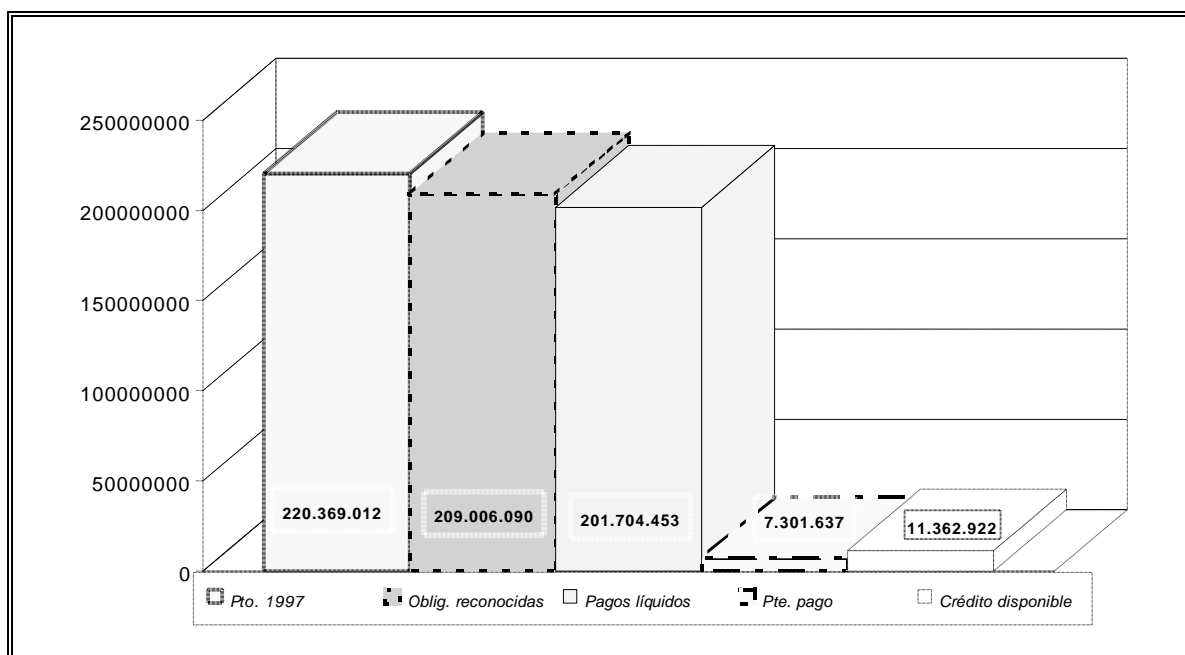
III.- LIQUIDACIÓN DEL PRESUPUESTO DE GASTOS

La previsión inicial del Presupuesto de gastos para el año 1997 ascendió a DOSCIENTOS QUINCE MILLONES CIENTO CUARENTA Y DOS MIL DOSCIENTAS VEINTE PESETAS (215.142.220 pts.). Con posterioridad se aprobaron modificaciones de crédito por importe de CINCO MILLONES DOSCIENTAS VEINTISÉIS MIL SETECIENTAS NOVENTA Y DOS PESETAS (5.226.792 pts.), por lo que la previsión definitiva ascendió a DOSCIENTOS VEINTE MILLONES TRESCIENTAS SESENTA Y NUEVE MIL DOCE PESETAS (220.369.012 pts.).

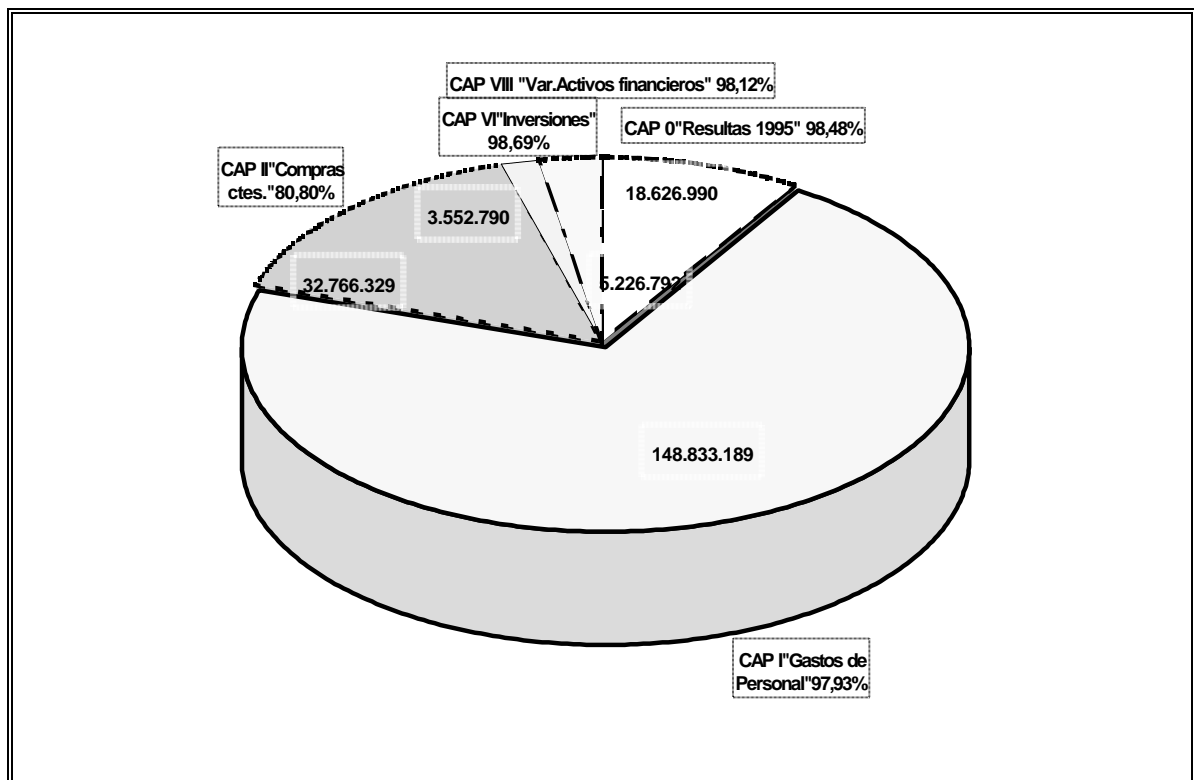
Las obligaciones reconocidas a 31 de diciembre de 1997 ascendieron a DOSCIENTOS NUEVE MILLONES SEIS MIL NOVENTA PESETAS (209.006.090 pts.), es decir, el 94,84% de la previsión definitiva; los pagos líquidos a 31 de diciembre de 1997 ascendieron a DOSCIENTOS UN MILLONES SETECIENTAS CUATRO MIL CUATROCIENTAS CINCUENTA Y TRES PESETAS (201.704.453 pts.) por lo que queda pendiente de pago la cantidad de SIETE MILLONES TRESCIENTAS UNA MIL SEISCIENTAS TREINTA Y SIETE PESETAS (7.301.637 pts.) que pasarán a engrosar las resultas de gastos del año 1998.

El crédito disponible, a 31 de diciembre de 1997, ascendió a ONCE MILLONES TRESCIENTAS SESENTA Y DOS MIL NOVECIENTAS VEINTIDÓS PESETAS (11.362.922 pts.).

PRESUPUESTO DEFINITIVO DE GASTOS 1997



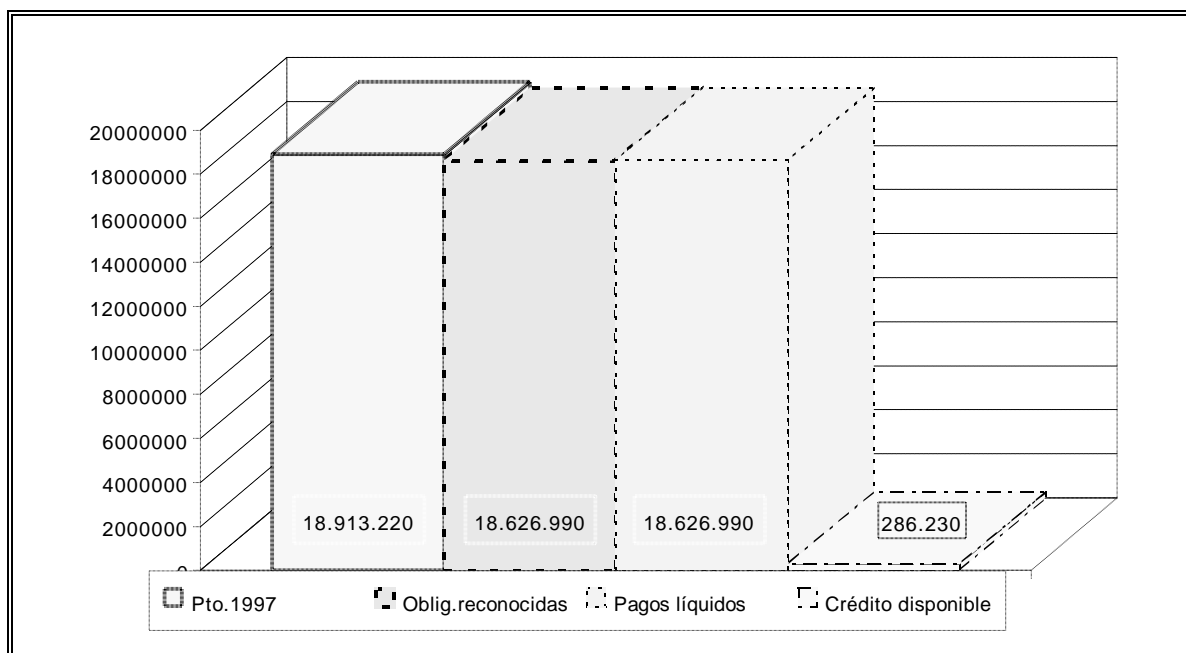
OBLIGACIONES RECONOCIDAS EN CADA CAPÍTULO



LIQUIDACIÓN PRESUPUESTO DE GASTOS POR CAPÍTULOS

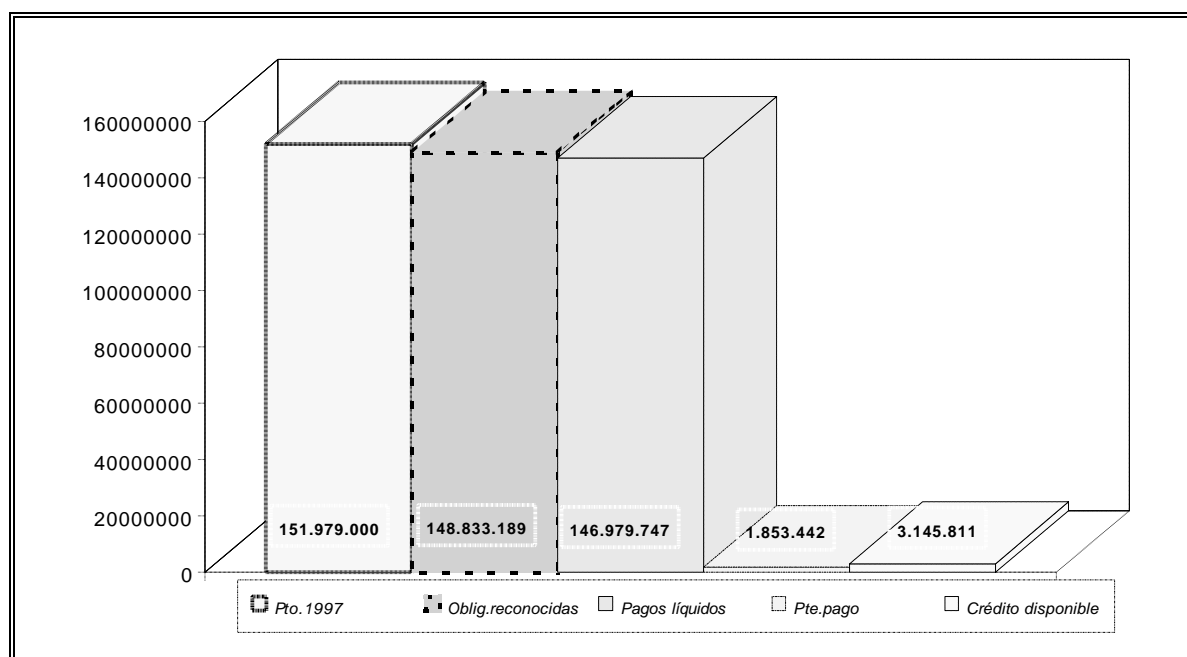
CAPÍTULO 0 "Resultas de Ejercicios Cerrados"

Las resultas de gastos del ejercicio 1996 ascendían a DIECIOCHO MILLONES NOVECIENTAS TRECE MIL DOSCIENTAS VEINTE PESETAS (18.913.220 pts.); tanto las obligaciones reconocidas como los pagos líquidos fueron de 18.626.990 pts., lo que supone el 98,48 de las mismas.



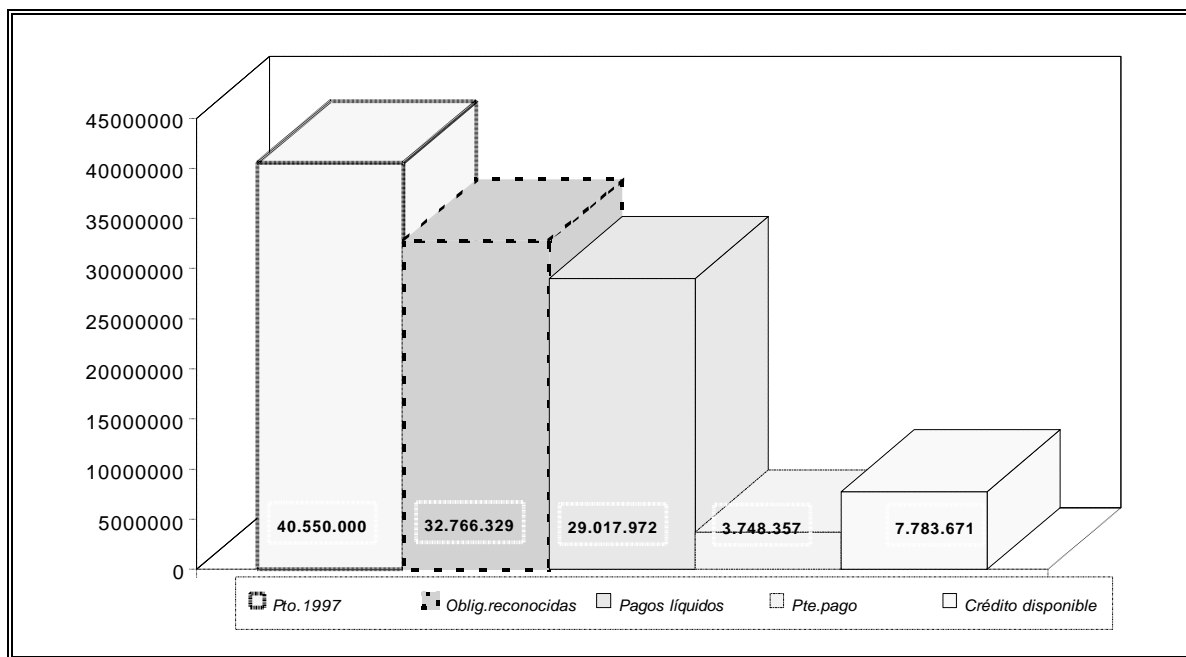
CAPÍTULO I "Gastos de Personal"

El Presupuesto definitivo ascendió a 151.979.000 pts; las obligaciones reconocidas ascendieron a CIENTO CUARENTA Y OCHO MILLONES OCHOCIENTAS TREINTA Y TRES MIL CIENTO OCHENTA Y NUEVE PESETAS (148.833.189 pts.), que supone un grado de cumplimiento del 97,93% del total del presupuesto; los pagos líquidos ascendieron a 146.979.747 pts., por lo que queda pendiente de pago la cantidad de 1.853.442 pts. que pasarán a resultados de gastos del ejercicio 1998; el crédito disponible en el capítulo I ascendió a 3.145.811 pts.



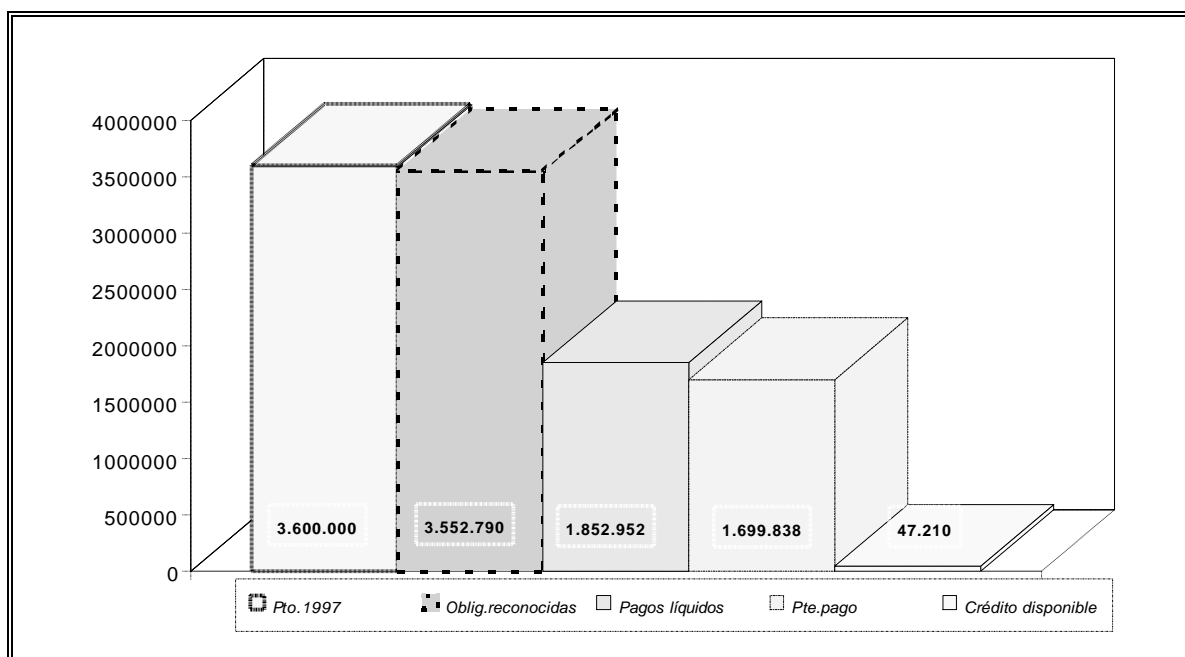
CAPÍTULO II "Gastos en Bienes Corrientes y Servicios"

El Presupuesto definitivo ascendió a 40.550.000 pts; las obligaciones reconocidas ascendieron a TREINTA Y DOS MILLONES SETECIENTAS SESENTA Y SEIS MIL TRESCIENTAS VEINTINUEVE PESETAS (32.766.329 pts.), que supone un grado de cumplimiento del 80,80% del total del presupuesto; los pagos líquidos ascendieron a 29.017.972 pts., por lo que queda pendiente de pago la cantidad de 3.748.357 pts. que pasarán a resultados de gastos del ejercicio 1998; el crédito disponible en el capítulo II ascendió a 7.783.671 pts.



CAPÍTULO VI "Inversiones reales"

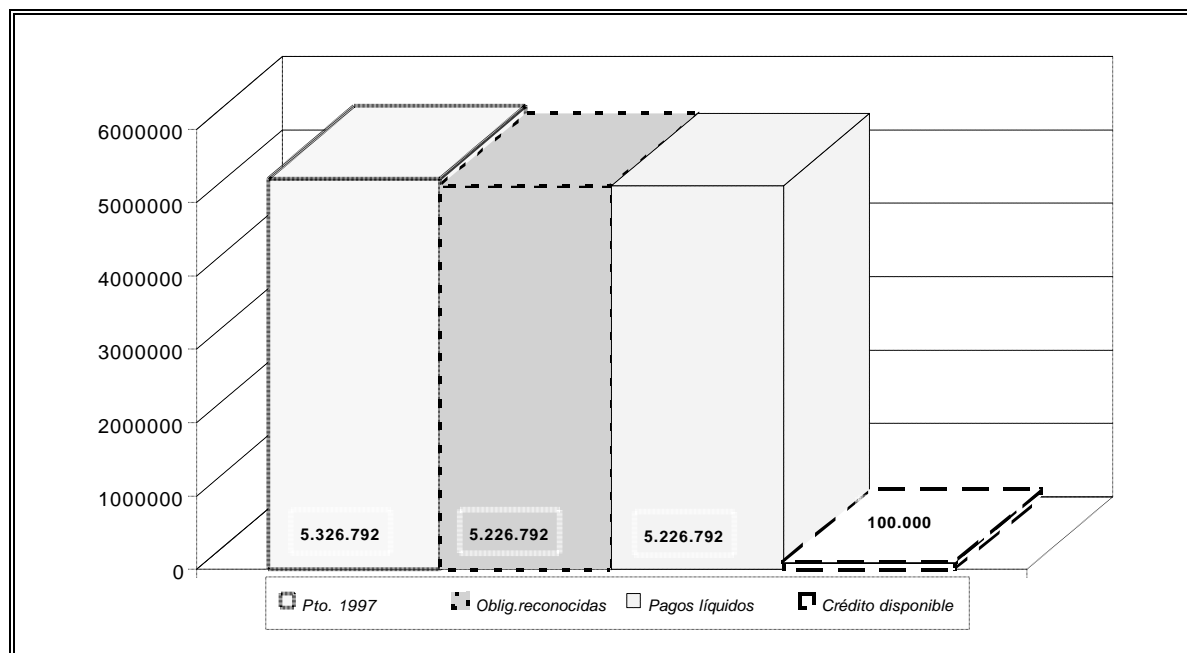
El Presupuesto definitivo ascendió a 3.600.000 pts; las obligaciones reconocidas ascendieron a TRES MILLONES QUINIENTAS CINCUENTA Y DOS MIL SETECIENTAS NOVENTA PESETAS (3.552.790 pts.), que supone un grado de cumplimiento del 98,69% del total del presupuesto; los pagos líquidos ascendieron a 1.852.952 pts., por lo que queda pendiente de pago la cantidad de 1.699.838 pts. que pasarán a resultados de gastos del ejercicio 1998; el crédito disponible en el capítulo VI ascendió a 47.210 pts.



CAPÍTULO VIII " Activos Financieros"

El Presupuesto definitivo, incorporadas las modificaciones de crédito por importe de 5.226.792 pts., ascendió a 5.326.792 pts.; las obligaciones reconocidas, al igual que los pagos líquidos, ascendieron a CINCO MILLONES DOSCIENTAS VEINTISÉIS MIL SETECIENTAS NOVENTA Y DOS PESETAS (5.226.792 pts.), que supone un grado de cumplimiento del 98,12% del total del presupuesto; el crédito disponible en el capítulo VIII ascendió a 100.000 pts.

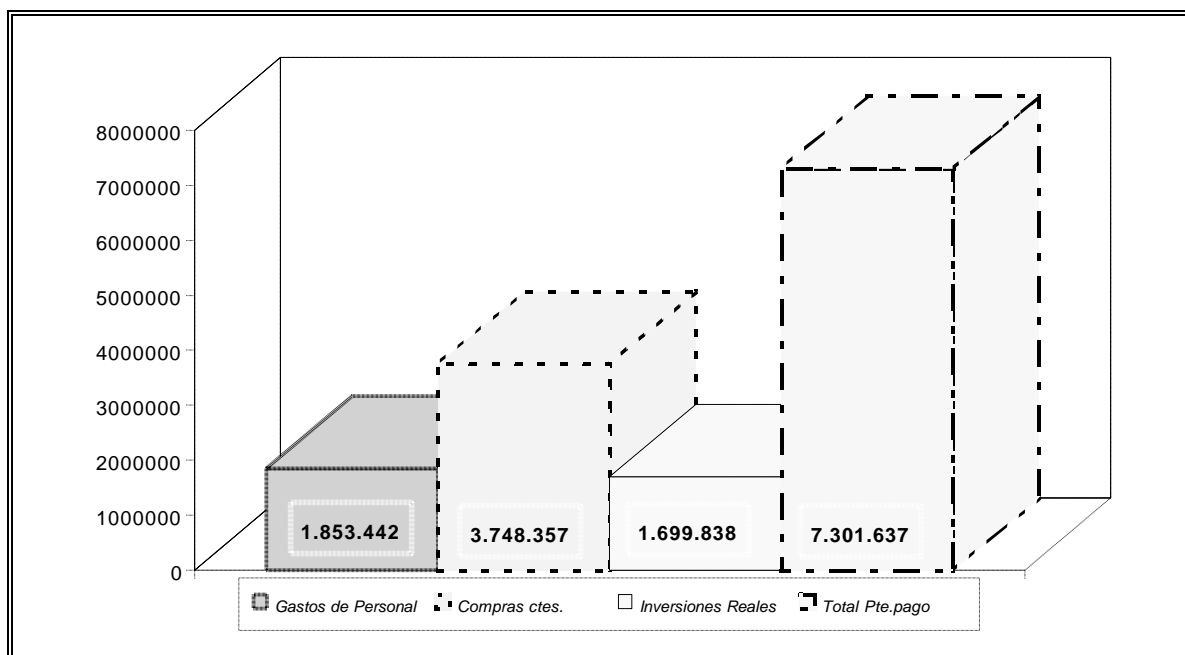
Este capítulo no constituye un gasto en su sentido económico, sino que se refiere a anticipos que deberán ser reintegrados en su totalidad a lo largo de los correspondientes ejercicios económicos.



PENDIENTE DE PAGO PRESUPUESTO ORDINARIO A 31/12/97

El total pendiente de pago, del Presupuesto Ordinario, a 31 de diciembre de 1997, asciende a SIETE MILLONES TRESCIENTAS UNA MIL SEISCIENTAS TREINTA Y SIETE PESETAS (7.301.637 pts.), de las que 1.853.442 pts. corresponden al capítulo I "Gastos de Personal", 3.748.357 pts. al capítulo II "Gastos en bienes corrientes y servicios" y 1.699.838 pts. al capítulo VI "Inversiones reales".

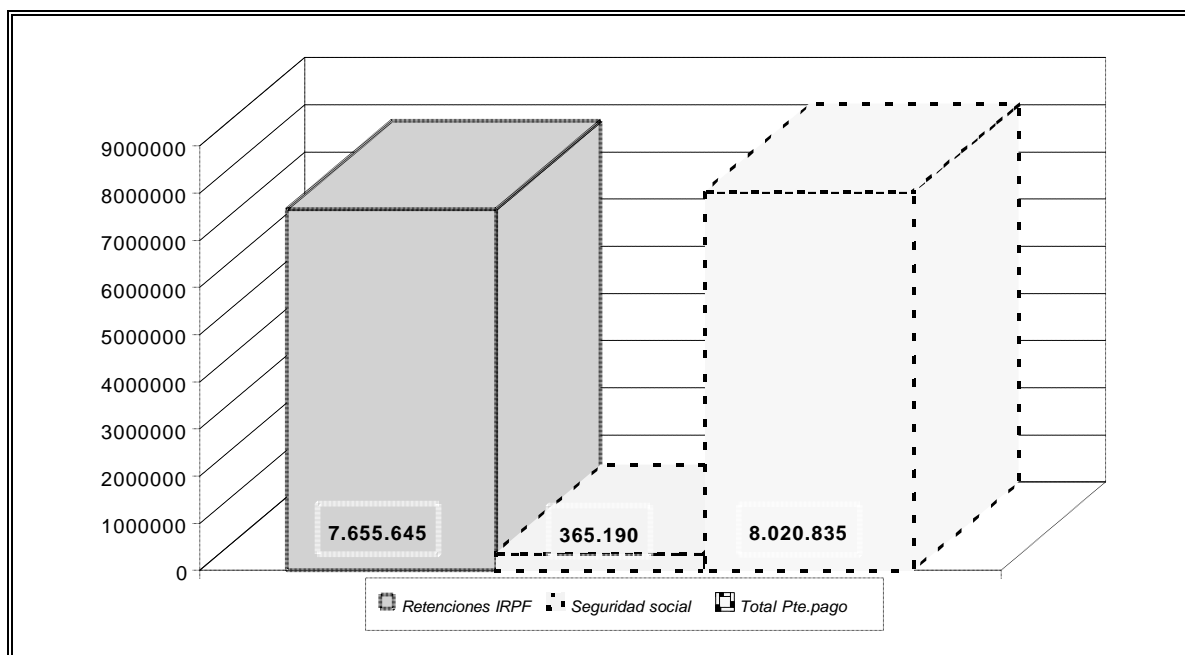
PENDIENTE PAGO POR CAPÍTULO



PENDIENTE DE PAGO VALORES INDEPENDIENTES Y AUXILIARES A 31/12/97

El total pendiente de pago de Valores Independientes y Auxiliares, a 31 de diciembre de 1997, según Acta de Arqueo, asciende a OCHO MILLONES VEINTE MIL OCHOCIENTAS TREINTA Y CINCO PESETAS (8.020.835 pts.), de las que 7.655.645 corresponden a retenciones de I.R.P.F. del 4º trimestre de 1997 y 365.190 a cuota obrera retenida en nómina diciembre y extra.

PENDIENTE DE PAGO EN VALORES



ESTADO DE EJECUCION DEL EJERCICIO 1997

<u>CAP</u>	<u>CAPITULOS DE INGRESOS</u>	<u>PREVISIÓN INICIAL</u>	<u>MODIFICACIONES</u>	<u>PREVISIÓN DEFINITIVA</u>	<u>DERECHOS LIQUIDADOS</u>	<u>RECAUDOS LIQUIDADOS</u>
0	RESULTAS EJERCICIO 96	27370046		27370046	27370046	23
4	TRANSFERENCIAS CORRIENTES	196129000	0	196129000	196129000	196
5	INGRESOS PATRIMONIALES			0	1271398	1
8	ACTIVOS FINANCIEROS	100000	5226792	5326792	5326792	3
	<i>TOTAL INGRESOS:</i>		<i>5226792</i>	<i>228825838</i>	<i>230097236</i>	<i>224</i>
<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 LIQUIDADOS</u>
0	RESULTAS EJERCICIO 96	18913220		18913220	18626990	18
1	GASTOS PERSONAL	151979000	0	151979000	148833189	146
2	COMPRAS CORRIENTES	40550000	0	40550000	32766329	25
6	INVERSIONES REALES	3600000	0	3600000	3552790	1
8	ACTIVOS FINANCIEROS	100000	5226792	5326792	5226792	5
	<i>TOTAL GASTOS:</i>	<i>215142220</i>	<i>5226792</i>	<i>220369012</i>	<i>209006090</i>	<i>201</i>
	<u>SITUACION ECONOMICA</u>	<u>PREVISIÓN INICIAL</u>	<u>MODIFICACIONES</u>	<u>PREVISIÓN DEFINITIVA</u>	<u>FINAL (Superávit)</u>	<u>MOVIM DE FO (Existencia al 31 de Diciembre)</u>
	INGRESOS	223599046	5226792	228825838	230097236	224
	GASTOS	215142220	5226792	220369012	209006090	201
	DIFERENCIA	8456826	0	8456826	21091146	23

IV. ESTADO EJECUCIÓN POR CAPÍTULOS

CAPITULO 0:"RESULTAS EJERCICIOS CERRADOS"

<i>CAP.0</i>	<i>RESULTAS EJERCICIOS CERRADOS</i>	<i>PTO INICIAL</i>	<i>MODIFICACIONES</i>	<i>PTO DEFINITIVO</i>	<i>OBLIG.RECONOCIDAS</i>	<i>PAGOS LIQUIDOS</i>	<i>PENDIENTE PAGO</i>
ART.0	Resultas ejercicio 96	18913220		18913220	18626990	18626990	
	TOTAL CAPITULO 0	18913220		18913220	18626990	18626990	

CAPÍTULO I:"GASTOS DE PERSONAL"

CAP.I	GASTOS DE PERSONAL	PTO INICIAL	MODIFICACIONES	PTO DEFINITIVO	OBLIG.RECONOCIDAS	PAGOS LIQUIDOS	PENDIENTE PAGO
ART.10	ALTOS CARGOS	16100000	0	16100000	15956308	15956308	
100	Retribuciones básicas	5300000	0	5300000	5178988	5178988	
101	Otras Remuneraciones	10800000	0	10800000	10777320	10777320	
ART.11	PERSONAL EVENTUAL	84300000	0	84300000	83566490	83566490	
110	Retribuciones básicas	40000000	0	40000000	39644022	39644022	
111	Otras Remuneraciones	44300000	0	44300000	43922468	43922468	
ART.12	FUNCIONARIOS	24225000	700000	24925000	24891266	24891266	
120	Retribuciones básicas	11637000	550000	12187000	12154416	12154416	
121	Otras Remuneraciones	12588000	150000	12738000	12736850	12736850	
ART.16	INCENTIVOS	100000		100000	0	0	
161	Gratificaciones	100000		100000	0		
ART.17	CUOTAS Y PRESTACIONES	24804000	-700000	24104000	22921258	21077616	184364
171	Seguridad Social	23704000	-700000	23004000	22088118	20244476	184364
172	Otras Cuotas	1100000		1100000	833140	833140	
ART.18	OTROS GASTOS	2450000		2450000	1497867	1488067	980
180	Formación del Personal	1450000		1450000	601797	601797	
189	Otros Gastos Sociales	1000000		1000000	896070	886270	980
	TOTAL CAPITULO I	151979000	0	151979000	148833189	146979747	185344

CAPITULO II:"GASTOS EN BIENES CORRIENTES Y SERVICIOS"

CAP.II	GASTOS EN BIENES CORRIENTES Y SERVICIOS	PTO INICIAL	MODIFICACIONES	PTO DEFINITIVO	OBLIG.RECONOCIDAS	PAGOS LIQUIDOS	PENDIENTE PAGO
ART.21	REPARACION Y CON.EDIFICIOS	5400000		5400000	2622013	2148828	473188
212	Edificios y otras construcciones	1500000	-150000	1350000	1295010	955926	339089
213	Maquinaria, Instalaciones y Utillaje	500000	150000	650000	615575	525621	899524
214	Elementos de transporte	500000		500000	434000	434000	
215	Mobiliario y Enseres	100000	0	100000	0		
216	Equipos para Procesos de Información	2800000	0	2800000	277428	233281	441472
ART.22	MATERIAL DE OFICINA Y SUMINISTROS	13950000	0	13950000	10667541	7700777	2966763
220	Material de oficina	8850000	200000	9050000	7417121	5015468	2401655
p01	Ordinario no inventariable	3300000	0	3300000	2570999	1438866	1132133
p02	Prensa, revistas y publicaciones periódicas	1950000		1950000	1179305	1179305	
p03	Libros y otras publicaciones	2700000	0	2700000	2578140	1896262	681877
p04	Gastos material equipos informáticos	900000	200000	1100000	1088677	501035	587643
221	Energía eléctrica	1400000	0	1400000	828310	692626	135689
222	Agua, gas y calefacción	600000	0	600000	322020	177600	144420
223	Combustibles y otros para vehículos	1600000		1600000	1299809	1179145	1206615
224	Vestuario	300000	150000	450000	440136	275793	164344
229	Otros suministros	1200000	-350000	850000	360145	360145	

CAPÍTULO II:"GASTOS EN BIENES CORRIENTES Y SERVICIOS"

CAP.II	GASTOS EN BIENES CORRIENTES Y SERVICIOS	PTO INICIAL	MODIFICACIONES	PTO DEFINITIVO	OBLIG.RECONOCIDAS	PAGOS LIQUIDOS	PENDIENTE PAGO
ART.23	COMUNICACIONES, TRANSPORTES Y OTROS	6300000	-1300000	5000000	4077173	4056764	2040000
230	Servicios Telefónicos	4900000	-1300000	3600000	3320344	3304440	1590000
231	Servicios postales y telegráficos	1000000		1000000	537655	537655	
234	Otros servicios de transporte	100000		100000	73563	69058	45000
235	Primas de Seguros	300000		300000	145611	145611	
ART.24	GASTOS DIVERSOS	3400000	-450000	2950000	2252655	2242548	1010000
242	Publicidad y Promoción	1500000	-450000	1050000	822038	822038	
249	Otros Gastos	1900000		1900000	1430617	1420510	1010000
ART.25	TRABAJOS REALIZADOS POR EMPRESAS	2000000	0	2000000	1948800	1948800	
250	Limpieza	2000000		2000000	1948800	1948800	
ART.26	INDEMNIZACIONES	9500000	1750000	11250000	11198147	10920255	2778900
260	Dietas	7300000	1300000	8600000	8576097	8388835	1872600
261	Locomoción	2200000	450000	2650000	2622050	2531420	906300
	TOTAL CAPITULO II	40550000	0	40550000	32766329	29017972	37483500

CAPÍTULO VI:"INVERSIONES REALES"

<i>CAP. VI</i>	<i>INVERSIONES REALES</i>	<i>PTO INICIAL</i>	<i>MODIFICACIONES</i>	<i>PTO DEFINITIVO</i>	<i>OBLIG.RECONOCIDAS</i>	<i>PAGOS LIQUIDOS</i>	<i>PENDIENTE PAGO</i>
622	Edificios y otras construcciones	500000	-500000	0	0		
623	Maquinaria, instalaciones y utillaje	500000	-500000	0	0		
625	Mobiliario y enseres	1500000	1200000	2700000	2684095	1305068	137902
626	Equipos Informáticos	1100000	-200000	900000	868695	547884	32081
	TOTAL CAPITULO VI	3600000	0	3600000	3552790	1852952	169983

CAPÍTULO VIII:" ACTIVOS FINANCIEROS"

<i>CAP.VIII</i>	<i>ACTIVOS FINANCIEROS</i>	<i>PTO INICIAL</i>	<i>MODIFICACIONES</i>	<i>PTO DEFINITIVO</i>	<i>OBLIG.RECONOCIDAS</i>	<i>PAGOS LIQUIDOS</i>	<i>PENDIENTE PAGO</i>
ART.83	CONCESION DE PRESTAMOS	100000	5226792	5326792	5226792	3771928	
839	Anticipos al Personal	100000	5226792	5326792	5226792	5226792	
	TOTAL CAPITULO VIII	100000	5226792	5326792	5226792	5226792	

RESUMEN GENERAL

CAPITULO	NOMBRE	PTO INICIAL	MODIFICACIONES	PTO DEFINITIVO	OBLIG.RECONOCIDAS	PAGOS LIQUIDOS	PENDIENTE PAGO
0	RESULTAS EJERCICIOS CERRADOS	18913220		18913220	18626990	18626990	
I	GASTOS DE PERSONAL	151979000	0	151979000	148833189	146979747	18534
II	GASTOS EN BIENES CORRIENTES Y SERVICIOS	40550000	0	40550000	32766329	29017972	37483
VI	INVERSIONES REALES	3600000	0	3600000	3552790	1852952	16998
VIII	ACTIVOS FINANCIEROS	100000	5226792	5326792	5226792	5226792	
	<u>TOTAL GASTOS</u>	<u>215142220</u>	<u>5226792</u>	<u>220369012</u>	<u>209006090</u>	<u>201704453</u>	<u>73016</u>