

ACTUACIONES DE OFICIO



ACTUACIONES DE OFICIO

La institución del Procurador del Común ha tramitado de oficio 51 expedientes durante el año 2009.

Dichos expedientes tienen por objeto cuestiones que se han suscitado durante dicho año, respondiendo a problemáticas concretas planteadas durante el mismo.

**ACTUACIONES DE OFICIO 2009****FUNCIÓN PÚBLICA**

El motivo de la actuación de oficio tramitada con el número **20090363**, a la que se incorporaron con posterioridad dos expedientes de queja, tenía su origen en nueve quejas sobre la remodelación de la plantilla municipal del Ayuntamiento de León acordada en el año 2008, en las cuales algunos ciudadanos pusieron en nuestro conocimiento la existencia de diversas sentencias a través de las cuales se declararon nulos los despidos vinculados a la modificación de la plantilla acordada por la Corporación. Asimismo, hay que destacar que, al menos en dos casos, se habían vuelto a dictar sentencias de nulidad de nuevos despidos acordados por el Ayuntamiento de León para trabajadores que previamente habían sido objeto de un despido nulo.

Considerando lo anterior, se estimó oportuno iniciar una actuación de oficio relativa a la legalidad de la modificación del Cuadro Laboral del Ayuntamiento de León para el año 2008 y a los efectos derivados de la misma.

Las cuestiones formuladas fueron las siguientes:

1.- Razones por las cuales, a través del Acuerdo del Pleno Municipal de 29 de abril de 2008, de aprobación definitiva junto con los presupuestos municipales para 2008, de modificaciones de la plantilla de funcionarios, Cuadro Laboral anexo a la misma, plantilla de Personal del Servicio Municipalizado de Aguas, plantilla de Personal Fijo Discontinuo y plantilla de Personal Eventual, se había procedido a amortizar y, simultáneamente, a crear plazas en el Cuadro Laboral en el mismo Servicio, del mismo Grupo, y, en ocasiones, de la misma Categoría profesional y denominación.

2.- Si las plazas amortizadas a las que se refiere el punto anterior se encontraban vacantes o provistas en el momento de la amortización.

3.- Si las plazas creadas identificadas en el punto 1 habían sido objeto de cobertura, identificando, en caso afirmativo, el sistema de selección o provisión utilizado para ello y adjuntando la documentación correspondiente a estos procesos.

4.- Motivos objetivos por los cuales, mediante el Acuerdo del Pleno Municipal identificado en el punto 1, se procedió a amortizar en la plantilla de funcionarios cinco plazas de Auxiliar Administrativo (Escala Administración General/Subescala Auxiliar/Grupo C2) y,



simultáneamente, a crear en el Cuadro Laboral seis plazas de Auxiliar de Oficina (Servicio Oficinas Generales/Grupo IV).

5.- Plazas de personal laboral creadas en la plantilla Municipal para el año 2008 que hayan sido objeto, hasta la fecha, de cobertura, indicando el número de procesos selectivos convocados con este fin y adjuntando la documentación correspondiente al desarrollo de los mismos. Si hubiera sido otra la forma de cobertura de aquellas plazas, copia de la documentación relativa a la misma, incluyendo la correspondiente a movilidades funcionales y transformaciones y modificaciones contractuales. En uno y otro caso, tipo de contrato suscrito con cada uno de los trabajadores que hayan procedido a ocupar las plazas creadas, adjuntado una copia de aquéllos.

6.- En su caso, recurso o recursos contencioso-administrativos que se hayan interpuesto frente al Acuerdo identificado en el punto 1, delimitando la parte o partes de este Acuerdo que hayan sido, en concreto, recurridas y señalando el estado procesal en el que se encuentre en la actualidad la tramitación de aquellos recursos.

7.- Extinciones de la relación laboral acordadas por ese Ayuntamiento en 2008, indicando cuántas se adoptaron como consecuencia del proceso de amortización e identificando, en este último caso, las plazas ocupadas por los empleados municipales afectados.

8.- Extinciones de la relación laboral acordadas por ese Ayuntamiento en 2008 que hayan sido recurridas judicialmente y resultado de los procedimientos judiciales correspondientes. Deberá indicarse, igualmente, el órgano judicial que se haya pronunciado, el sentido de la decisión judicial, si ésta ha sido recurrida y, en su caso, el estado procesal del recurso interpuesto.

9.- En relación con los despidos que hayan sido declarados nulos hasta la fecha, si se ha procedido a la readmisión de los trabajadores despedidos incluyendo las actuaciones que, en su caso, haya llevado a cabo ese Ayuntamiento con posterioridad a la readmisión. En caso contrario, señalar los motivos por los que no se haya llevado a cabo aquella readmisión.

10.- Bolsas de trabajo que hayan sido constituidas por ese Ayuntamiento desde el día 1 de enero de 2008 para la contratación de personal laboral temporal, señalando las categorías laborales afectadas por aquéllas.

11.- Plazas contempladas en el Cuadro Laboral de ese Ayuntamiento indicando cuántas están cubiertas por personal laboral fijo, por personal indefinido no fijo y por personal temporal, respectivamente.



12.- Estimación realizada por ese Ayuntamiento del ahorro en gastos de personal que, en su caso, haya generado la modificación de la plantilla, teniendo en cuenta los datos económicos correspondientes a los años 2007 y 2008, así como el importe del Capítulo I del Presupuesto 2009 aprobado provisionalmente por esa Corporación municipal.

Iniciada la investigación oportuna, en fecha 26 de febrero de 2009 se remitió nuestra primera solicitud de información en relación con las cuestiones que se acaban de citar.

En atención a nuestro primer requerimiento de información, el cual tuvo que ser reiterado en dos ocasiones, el Ayuntamiento de León remitió el día 12 de junio de 2009 un escrito que se limitaba a enumerar una serie de procesos judiciales por despido pendientes de resolución.

A la vista de dicho escrito, en el cual no se daba respuesta a ninguna de las doce cuestiones planteadas en nuestra petición de información, esta Procuraduría reiteró la mencionada petición de información los días 29 de junio, 2 de septiembre y 18 de septiembre de 2009.

En respuesta a nuestros reiterados requerimientos, en fecha 6 de octubre de 2009 se recibió un oficio que se limitaba a comunicar la interposición de recurso contencioso-administrativo contra el Acuerdo plenario de 29 de abril de 2008, con el cual se pretendía la anulación del mismo en su totalidad y a informar que *"a la vista del estado del procedimiento judicial en curso, es de esperar que se produzca una resolución judicial sobre el asunto antes de finalizar el año 2009"*, sin dar respuesta nuevamente a las concretas cuestiones formuladas en nuestros requerimientos de información.

Por lo expuesto, dada la falta de colaboración del Ayuntamiento de León con la institución del Procurador del Común al no facilitar la información requerida por esta Procuraduría, es preciso señalar que la resolución emitida atendió a dos premisas básicas: En primer lugar, las consideraciones generales que se realizaron se apoyaban en la documentación obrante en los archivos de esta institución (en particular, en la información remitida por el Ayuntamiento en relación con el expediente de queja que fue tramitado en esta institución con la referencia **20080933** junto a otros acumulados) y, en segundo lugar, el desconocimiento de los extremos concretos del Acuerdo plenario controvertido que estaban siendo objeto de procedimiento judicial.

En primer lugar, por lo que se refiere a la decisión del Ayuntamiento de amortizar y, simultáneamente, crear plazas en el Cuadro Laboral en el mismo servicio, del mismo grupo, y, en ocasiones, de la misma categoría profesional y denominación, era una cuestión concreta que no parecía ser objeto de procedimiento judicial.



En este sentido, surge una cuestión que reviste gran relevancia y que es la amortización de determinadas plazas de Auxiliares Administrativos de personal funcionario y la correlativa creación de un número de plazas, incluso superior en número, de Auxiliares de Oficina de personal laboral.

En este caso, la información obrante en nuestro poder denotaba que ni existía motivación suficiente para determinar por qué unos empleados públicos y no otros vieron su plaza amortizada ni se justificaba en modo alguno qué diferencias pudieran existir entre un Auxiliar Administrativo funcionario y un Auxiliar de Oficina laboral que justificasen la creación de esta última categoría. Esta circunstancia resultaba especialmente significativa en el supuesto de la amortización en el año 2008 de dos plazas de Auxiliar Administrativo funcionario correspondientes a dos empleados públicos que prestaban sus servicios en la Oficina de Comercio y Consumo y en la Policía Local, respectivamente, y la subsiguiente creación en el cuadro laboral de dos plazas, aparentemente idénticas, respecto de las cuales, en el primer caso se desconocía su forma de provisión y en el segundo se realizó una movilidad a favor de un trabajador del Ayuntamiento.

Pues bien, de la lectura conjunta de los art. 9.2 LEBEP y 14 LFPCL, se pudo concluir claramente que la creación en las plantillas de personal laboral de puestos de trabajo para la realización de tareas administrativas era contraria a la legalidad.

El Tribunal Constitucional, en Sentencia de 14 de febrero de 2002 (FJ 4º), expone que habiendo optado el constituyente por un régimen estatutario para los servidores públicos (art. 103.3, en relación con el art. 149.1.18, ambos de la CE), habrá de ser también la Ley la que determine en qué casos y con qué condiciones puedan reconocerse otras posibles vías de acceso al servicio de las administraciones públicas, como pudiera ser el régimen jurídico laboral.

La Sala compara la nueva redacción que al inciso final del art. 15.1 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública, declarado inconstitucional en la STC 99/1987, de 11 de junio, le dio la Ley 23/1988, de 28 de julio, con el cuestionado art. 92.2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de bases del Régimen Local, ya que en aquel precepto se establece un sistema justamente inverso al que se recoge en éste, pues mientras que en el art. 92.2 LBRL se tasan unas pocas funciones que quedan reservadas a los funcionarios públicos, abriéndose la posibilidad de cubrir todos los demás puestos de trabajo con personal laboral, en la nueva redacción del art. 15.1 de la Ley 30/1984, se tasan precisamente los puestos que pueden ser ocupados por personal laboral, reservándose todos los demás a los funcionarios públicos, de tal manera que aquellos puestos de trabajo de carácter permanente que se correspondan con tareas y cometidos atribuidos a los Cuerpos y Escalas de funcionarios de



Administración General (así ocurre con el Cuerpo Auxiliar) deben ser desempeñados por personal funcionario.

En lo concerniente al extremo de las funciones que puede desempeñar el personal laboral al servicio de las administraciones públicas, resulta preciso destacar que continua en vigor el art. 15.1.c) LMRFP, precepto que determina los puestos que puede desempeñar el personal laboral, incluido el personal con contrato laboral de alta dirección, conforme establece la letra a) de la Instrucción Quinta de la Resolución de 21 de junio de 2007, de la Secretaría General para la Administración Pública, por la que se publican las Instrucciones, de 5 de junio de 2007, para la aplicación del Estatuto Básico del Empleado Público en el ámbito de la Administración General del Estado y sus organismos públicos.

En idéntico razonamiento al manifestado por el Tribunal Constitucional, la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León de 27 de octubre de 1993, referida a la Administración Autonómica, ha puesto de manifiesto que la regla general es que los puestos de trabajo deben ser desempeñados por funcionarios y, solamente, por excepción, podrán desempeñarse por personal laboral los puestos de trabajo correspondientes a áreas de actividades propias de oficios, los de vigilancia, custodia, porteo y análogos, los de mantenimiento y conservación de edificios, equipos, instalaciones, artes gráficas, encuestas, protección civil, comunicación social, expresión artística así como los puestos de trabajo vinculados a su desarrollo, servicios sociales y protección de menores, y puestos de trabajo correspondientes a áreas de actividades que requieran conocimientos técnicos cuando no existan Cuerpos o Escalas de funcionarios cuyos miembros tengan la preparación específica para su desempeño.

Para el caso que nos ocupaba, puesto que la nueva categoría laboral de Auxiliares de Oficina no parece encajar dentro de los supuestos que el ordenamiento jurídico habilita para la creación de categorías de personal laboral y en tanto que no se acredita por el Ayuntamiento que las tareas realizadas por dichos Auxiliares de Oficina son diferentes a las que desempeña el personal funcionario del Cuerpo o Escala Auxiliar de Administración General, se consideró que la creación de esas plazas era contraria a la legalidad. Y, en relación a lo expuesto, la explicación dada por la Secretaria de la Comisión Informativa de Hacienda, Empleo, Régimen Interior y Personal de 15 de febrero de 2008 no justificaba la creación de las plazas laborales, ya que ni el supuesto reconocimiento de servicios aliviados a trabajadores municipales ni la existencia de supuestas razones técnicas presupuestarias motivaban la creación de unas plazas de personal laboral que, por sus cometidos, deberían corresponderse con plazas de personal funcionario.

Ante la aparente ilegalidad de las plazas de Auxiliares de Oficina creadas en la plantilla de personal laboral, se recordó que el art. 111.2 LRJPAC habilitaría la suspensión de la



ejecución de la Oferta de Empleo Público del Ayuntamiento de León para el año 2009 en el caso de que ésta pudiera producir daños de imposible o difícil reparación para los interesados. En este sentido, en tanto se dicta por el Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León la sentencia que valore la legalidad del Acuerdo plenario controvertido, esta institución consideró conveniente la suspensión de las actuaciones previas a la convocatoria pública de las plazas afectadas por la modificación de plantilla del año 2008 (en particular, de las 4 plazas de Auxiliar de Oficina, Oficinas Generales, contenidas en la Oferta).

En otro orden de cosas, procedía analizar la supuesta vulneración por el Ayuntamiento de León de la normativa reguladora de la provisión de puestos de trabajo en la Administración Pública en lo referente a la movilidad de los empleados públicos dentro de la Administración Municipal. Para ello se tuvo en cuenta la documentación facilitada por ese Ayuntamiento sobre el Acuerdo por el que fue aprobada la plantilla municipal para el año 2008 en la tramitación del expediente **20080933**.

En efecto, en un documento de trabajo denominado "propuesta de modificaciones plantilla presupuesto 2008" que en su momento nos fue facilitado por el Ayuntamiento de León se hacía alusión a múltiples movilizaciones de personal carentes de motivación jurídica en las cuales se podía apreciar una manifiesta variedad de criterio en unos casos frente a otros.

Comenzando a citar ejemplos sin ánimo de exhaustividad, en el Área de Turismo se amortizó un puesto de trabajo de Encargado de Actividades Turísticas y, en criterio radicalmente distinto y sin justificación aparente, un trabajador que también ocupaba un puesto de Encargado de Actividades Turísticas, pasó a desempeñar un puesto de Monitor de Fiestas.

Por lo que se refiere a Auxiliares de Oficina, las situaciones constatadas eran absolutamente diversas y contradictorias. A dos trabajadores se les mantiene la categoría, si bien ven modificado el destino que tenían en Jardines y Escuela de Pesca, siendo trasladados a Turismo y Policía Local, respectivamente. Por el contrario, cuatro trabajadores procedentes de Instalaciones Deportivas acceden a plazas de Auxiliar de Oficina cuando, aparte de la inexistencia de la oportuna convocatoria de provisión de los puestos de trabajo, su cualificación profesional teórica (dos de ellos realizaban tareas de Oficial de 2ª y los otros dos de Peón) no parece guardar relación con las tareas asignadas a las plazas a las que acceden de Auxiliar de Oficina. También se pudo constatar el caso de un trabajador que accede a una plaza de Auxiliar de Oficina cuando su puesto de trabajo de origen era de Oficial de Primera Matarife.

Las movilizaciones de trabajadores, que parecían haber sido realizadas sin procedimiento alguno y a puestos de trabajo que no guardaban relación alguna con los puestos de origen, ascendían a un número elevado. Por citar alguna referencia contenida en el citado documento *propuesta de modificaciones plantilla presupuesto 2008*, valga la alusión a los siguientes casos:



Un trabajador que pasa de Oficial Soldador a Oficial de 1ª Jardinero, otro trabajador que pasa de Oficial 1ª Albañil Conductor a Encargado de Oficina y un último trabajador, quien fue contratado en junio de 2008, sin indicarse en qué categoría profesional, pero que, según se manifestaba en una reclamación remitida a esta Procuraduría, ingresó como personal fijo discontinuo con la categoría laboral de Monitor de Atletismo pasó, sin que mediara convocatoria de ningún tipo, a Monitor de Turismo.

Finalmente, el documento de trabajo de ese Ayuntamiento hacía mención de determinados trabajadores a los que, al parecer sin soporte documental de ningún tipo, se les reconocían funciones de superior categoría o de inferior categoría.

La situación descrita, con los diversos ejemplos citados, nos llevó a concluir que la gestión realizada por el Ayuntamiento de León del procedimiento de aprobación de la plantilla para el año 2008 (la cual parece haberse realizado en similares términos en el año 2009, según se denunció en una reclamación formulada contra el Acuerdo de aprobación de la plantilla municipal para el año 2009 que obra en nuestro poder) había sido deficiente, tanto en lo que afectaba a las medidas adoptadas a fin de modificar las plazas como en cuanto a las actuaciones concretas seguidas sobre las movilidades.

Por otra parte, y como efecto colateral, se significó que las presuntas irregularidades advertidas en las movilidades acordadas por el Ayuntamiento implicaban la imposibilidad de dar satisfacción al derecho a la progresión a la carrera profesional y a la promoción interna de los empleados públicos contemplado en el art. 14.c). LEBEP.

En efecto, parece claro que si por el Ayuntamiento (como se deduce del documento *propuesta de modificaciones plantilla presupuesto 2008*) se había procedido, sin motivación aparente, a acordar la movilidad funcional de un amplio número de trabajadores, supuestamente muchos de ellos con contratos temporales, a nuevos puestos de trabajo sin permitir el acceso a tales puestos a los trabajadores del Ayuntamiento que ya poseen la condición de fijos, podría verse afectado el derecho de éstos a la promoción profesional.

En directa relación con los argumentos expuestos hasta el momento, surge el que podría resultar ser el problema de fondo, esto es, la existencia de una elevadísima temporalidad en los empleados públicos al servicio del Ayuntamiento de León y en la falta de adopción de las medidas necesarias que pudieran generar una vía de solución a esta problemática.

A fin de solucionar esta problemática de la temporalidad en el empleo, es muy importante distinguir el personal laboral fijo y el personal laboral indefinido con las consecuencias jurídicas que ello implica.



Sin embargo, antes de entrar a valorar este extremo, y careciendo de los datos y documentos de prueba necesarios para formular una conclusión documental acreditada ante la falta de colaboración del Ayuntamiento, se estimó necesario precisar que esta Procuraduría tenía la impresión de que el Ayuntamiento de León podría estar realizando contrataciones sin procedimiento ni convocatoria de ningún tipo y sin observancia de los principios de igualdad, mérito, capacidad y publicidad constitucionalmente establecidos.

Desde esta perspectiva, esta Procuraduría viene reiterando en sus Resoluciones que la contratación de trabajadores por la Administración sin que medie previa convocatoria pública, como podría haber ocurrido en algunos casos, se convierte en una opción reprochable.

Siguiendo esta argumentación, la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León de 11 de diciembre de 1999 ha considerado que el art. 103 LBRL establece que “el personal laboral 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. Señalando el art. 91, objeto de referencia, que la selección de todo el 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 que se garanticen los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad, así como el de publicidad, principios que también son recogidos por el RD 896/1991, de 7 de junio. Siendo destacable que en toda esta normativa no se hace diferenciación entre que la adscripción sea permanente o temporal, por lo que tales principios son aplicables a casos, como el que nos ocupa, en el que se efectúan nombramientos provisionales, observándose en el expediente que dichos principios no han sido tenidos presentes ya que se realizó directamente el nombramiento sin ninguna convocatoria previa”.

En todo caso, es necesario subrayar, aún ante el hipotético caso de que en algunos aspirantes pudieran concurrir circunstancias graves de carácter personal, familiar, económico o de cualquier otro tipo, que la publicidad de las convocatorias de selección de personal para las administraciones públicas se concibe como elemento esencial de garantía de los derechos de los ciudadanos, de modo que todas aquellas personas que estimen oportuno acceder a los puestos de trabajo puedan participar en el proceso selectivo. En este sentido, debe recordarse que el art. 55.2 LEBEP exige a las administraciones públicas que en las selecciones de su personal, tanto funcionario como laboral, garanticen los antedichos principios constitucionales de igualdad, mérito, capacidad y publicidad.

Cuestión distinta sería si, una vez publicada la convocatoria de que se trate y evaluados los méritos de los distintos aspirantes, se comprobara efectivamente que sólo un



aspirante da el perfil de la plaza convocada, en cuyo caso la actuación de la Administración resultaría conforme a derecho.

Ahora bien, en la actuación de oficio que se está reseñando, la falta de acreditación de la publicidad de las convocatorias, por un lado, y la aparente inexistencia de expedientes administrativos de selección, por otro, generaban la impresión de que ese Ayuntamiento podría haber contratado a empleados públicos y acordado movilidades vulnerando la normativa aplicable.

Siguiendo con las consideraciones relativas a la necesidad de realizar procesos de selección de personal que atiendan a los principios establecidos en la Carta Magna, esta institución, ante la falta de respuesta por ese Ayuntamiento a nuestros reiterados requerimientos de información, estimó necesario reiterar la propuesta -ya realizada en la Actuación de Oficio **OF/24/05**- en la cual se recomendaba, tras realizar una exhaustiva referencia a la normativa de Función Pública aplicable a la Administración Local, la creación de Bolsas de Trabajo derivadas de los procesos de selección de personal a las nueve diputaciones provinciales y a los ayuntamientos con población superior a 5.000 habitantes ubicados en el territorio de la Comunidad de Castilla y León.

Siendo innecesario reiterar la argumentación jurídica ya desarrollada en su momento, parecía evidente que la creación de Bolsas de Trabajo derivadas de procesos de selección de personal tendría un doble efecto favorable. Por un lado, se agilizarían en gran medida los llamamientos a los trabajadores que resultare necesario contratar, y, por otro lado, puesto que los integrantes de la Bolsa han participado en el correspondiente proceso de selección de personal, los eventuales llamamientos atenderían a los principios constitucionales tantas veces citados.

En cuanto a la existencia de Bolsas de Trabajo para la contratación temporal de trabajadores en el Ayuntamiento de León, no habiéndose dado respuesta por ese Ayuntamiento a nuestros requerimientos de información, cabía presumir que tales Bolsas no habían sido creadas hasta la fecha, algo que se deducía del escrito de alegaciones formulado por la organización sindical USO en el trámite de aprobación de la plantilla de funcionarios y del cuadro laboral para el año 2009, donde precisamente se denunciaba la falta de creación de una Bolsa de Empleo para la selección y contratación de personal laboral temporal.

Como norma de referencia para tener en cuenta a efectos de aprobar las bases de las convocatorias y de gestionar las Bolsas de Empleo derivadas de las pruebas selectivas para el ingreso en los Cuerpos o Escalas de funcionarios o de las Categorías profesionales o Especialidades de personal laboral, consideramos que las Órdenes PAT/384/2007 y PAT/385/2007, ambas de 9 de marzo que regulan las Bolsas de Empleo derivadas de los



procesos selectivos de personal funcionario y laboral al servicio de la Administración de la Comunidad de Castilla y León constituirían un adecuado marco normativo de referencia.

En ausencia de Bolsas derivadas de las Ofertas de Empleo Público y en tanto se procede por el Ayuntamiento a realizar las convocatorias de los correspondientes procesos selectivos, sería conveniente articular un sistema de Bolsa de Empleo por cada Cuerpo o Escala de funcionarios o Categoría laboral, de tal modo que las contrataciones temporales vengan apoyadas por una convocatoria pública a la que puedan acceder todos los interesados, o, en última instancia y en defecto de lo anterior, que se realice el llamamiento de aspirantes con la cualificación exigible a la contratación temporal de que se trate a través del Servicio Público de Empleo de Castilla y León.

Volviendo a la necesidad de discernir las consecuencias jurídicas que implica para el empleado público la condición de tener suscrito un contrato laboral fijo (con relación laboral permanente) o un contrato laboral indefinido (con vínculo jurídico temporal), se estimó oportuno realizar una mención a la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León de 14 de enero de 2009 por la que se decreta la nulidad de uno de los despidos de los trabajadores acordados por el Ayuntamiento de León. Esta Sentencia desarrollaba la doctrina del TS sobre la materia, iniciada a partir de la Sentencia de 7 de octubre de 1996.

La doctrina jurisprudencial recuerda la aplicación al personal laboral de los criterios de selección tradicionales en la Función Pública y la trascendencia que, desde el punto de vista de las garantías, revisten en orden a garantizar los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad.

Como recuerda reiteradamente el Tribunal Supremo, las irregularidades en las contrataciones temporales no pueden dar lugar a la adquisición de la fijeza, pues con ello se vulnerarían las normas de derecho necesario sobre la limitación de los puestos en régimen laboral y la reserva general a favor de la cobertura funcional.

El carácter indefinido -que no fijo- que podrían tener muchos de los trabajadores a los que se ha contratado u otorgado una movilidad funcional, implica que sus respectivos contratos, por lo que se refiere a su contenido, están vinculados a un objeto concreto y, desde el punto de vista temporal, que no tienen una fecha cierta de término o vencimiento. Dicho de otra manera, el carácter indefinido del contrato no puede suponer que los trabajadores consoliden un puesto de trabajo fijo en la plantilla u obtengan una movilidad funcional sin que medie previamente el oportuno procedimiento de selección, puesto que ello sería incompatible con las normas legales de selección del personal laboral fijo.

Así pues, en virtud de la normativa vigente, es indudable que el Ayuntamiento de León, compartiendo la argumentación expuesta por el Tribunal Superior de Justicia de Castilla y



León en su Sentencia de 14 de enero de 2009, no puede ni atribuir la fijeza en la plantilla al trabajador indefinido con una adscripción definitiva de un puesto de trabajo, ni acordar una movilidad funcional a una plaza distinta de aquélla para la que fue contratado temporalmente, sino que por el contrario debería adoptar las medidas necesarias para la provisión regular de los puestos.

Las medidas necesarias para proveer regularmente los puestos de trabajo ocupados por trabajadores con contrato indefinido pasarían bien por convocar el proceso selectivo correspondiente para la asignación de un titular, con carácter definitivo, a los puestos de trabajo, bien, en su caso, por convocar un concurso de méritos incluyendo las plazas ocupadas, para funcionarios de carrera o para personal laboral fijo.

Como se manifiesta en la precitada Sentencia, donde se sitúa la diferencia entre el trabajador fijo y el trabajador indefinido es en la obligación de la Administración de proceder a la cobertura del puesto de trabajo ocupado por un trabajador con contrato laboral indefinido con arreglo a los principios constitucionales de igualdad, publicidad, mérito y capacidad citados en el art. 23 CE.

En virtud de todo lo expuesto, consideramos oportuno formular la siguiente resolución:

“1.- Que, en cumplimiento de lo establecido en la Disposición Transitoria Cuarta LEBEP, se proceda por ese Ayuntamiento a incluir en la Oferta de Empleo Público para el año 2010 las plazas de Cuerpos, Escalas o Categorías que se encuentren desempeñados por personal funcionario interino o laboral no fijo con anterioridad a 1 de enero de 2005 y a efectuar las convocatorias de los procesos selectivos correspondientes garantizando el cumplimiento de los principios constitucionales de igualdad, mérito, capacidad y publicidad.

2.- Que, para el resto de los puestos de trabajo ocupados por empleados públicos que mantengan un vínculo jurídico temporal con esa Administración, se realicen las actuaciones oportunas para dotar de un titular al puesto de que se trate, bien incluyendo la plaza en la Oferta de Empleo Público y convocando el proceso selectivo de que se trate (siguiendo el ejemplo de las 4 plazas de Auxiliar de Oficina, Oficinas Generales, incluidas en la Oferta de Empleo Público para el año 2009), bien convocando un concurso de méritos para la provisión definitiva de la plaza entre quienes ya tienen la condición de personal funcionario de carrera o personal laboral fijo al servicio del Ayuntamiento de León.

*3.- Que, reiterando la propuesta ya realizada en el expediente **OF/24/05**, con la finalidad de garantizar tanto la mayor eficacia posible en el llamamiento a*



trabajadores para la cobertura de plazas vacantes en el Ayuntamiento de León, como el respeto a los principios de igualdad, mérito, capacidad y publicidad, en la selección del personal funcionario interino y laboral temporal, y en el supuesto de que aún no se hubiera realizado, se proceda a la elaboración de Bolsas de trabajo para cada Cuerpo, Escala, Categoría o Especialidad profesional, aprovechando las actuaciones que, en su caso, se hayan realizado en procesos selectivos ordinarios de forma que, cuando finalicen, se elaboren unas listas públicas con aquellas personas que, habiendo manifestado su voluntad de formar parte de las Bolsas, no hayan superado el proceso selectivo correspondiente y, sin embargo, hayan superado alguno de los ejercicios.

En tanto se proceda a la aprobación de las bases para la formación de las citadas Bolsas de Empleo, se requiere que las contrataciones temporales de personal que realice ese Ayuntamiento atiendan a los principios constitucionales de igualdad, mérito, capacidad y publicidad, empleando el sistema de convocatoria pública, o, subsidiariamente, la realización de un proceso de selección entre los aspirantes remitidos por las Oficinas del Servicio Público de Empleo de Castilla y León.

4.- Que, en cumplimiento de lo establecido en el art. 111.2 LRJPAC, a fin de evitar que la ejecución de la Oferta de Empleo Público del Ayuntamiento de León para el año 2009, publicada en el BOCYL nº 197, de 14 de octubre de 2009, pudiera producir daños de imposible o difícil reparación para los interesados, se suspendan las actuaciones previas a la convocatoria pública de las plazas afectadas por la modificación de plantilla del año 2008 (en particular, de las 4 plazas de Auxiliar de Oficina, Oficinas Generales), en tanto se dicta por el Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León la sentencia que valore la legalidad del Acuerdo plenario controvertido”.

En la fecha de cierre del Informe no constaba la respuesta del Ayuntamiento de León a nuestra resolución.

En el expediente que se tramitó con el número **20091724** se supervisó la legalidad de la convocatoria realizada por el Ayuntamiento de San Andrés del Rabanedo por el sistema de concurso-oposición libre, para la provisión de una plaza de Asesoría General de Servicios Municipales.

En atención a nuestro requerimiento de información, el citado Ayuntamiento facilitó las copias del expediente del proceso selectivo y del expediente sobre modificación de plantilla para el año 2009, en virtud del cual se creó el puesto de trabajo objeto del mencionado proceso selectivo.



A la vista de lo informado por el Ayuntamiento, en primer lugar se recordó el deber de las administraciones públicas de resolver los recursos administrativos de reposición en el plazo máximo de un mes desde que fueron interpuestos, de conformidad con lo establecido en el art. 117.2 LRJPAC.

Con independencia del incumplimiento del plazo legalmente establecido para la resolución de los recursos de reposición, resultaba necesario valorar la totalidad de las cuestiones que, de algún modo, guardaban relación con el proceso selectivo.

A fin de exponer con la mayor claridad posible nuestra argumentación jurídica, se valoraron inicialmente los extremos relativos a la creación de la plaza controvertida. En segundo lugar, se examinaron las bases de la convocatoria desde el punto de vista de su ajuste a la legalidad. Finalmente, se realizaron las consideraciones oportunas sobre el desarrollo de la fase de oposición del proceso selectivo. En todos los puntos o apartados aludidos se tuvo en cuenta la documentación remitida por el Ayuntamiento, y en particular, los reparos formulados por Intervención General del Ayuntamiento y los informes jurídicos encargados a un Catedrático de Derecho Administrativo.

Así pues, siguiendo el hilo argumental citado, se procedió en un primer momento a valorar, según se desprendía de la documentación remitida y en los términos contenidos en el expediente administrativo, la modificación de la denominación de una plaza de Técnico/a de Administración General por la de Coordinador/a de servicios municipales.

En concreto se significó que el puesto de trabajo de Asesor/a General no guardaba ningún tipo de relación con los puestos de Técnico de Administración General, algo que resultaba evidente a tenor de la propuesta inicial de la Concejalía de Personal en la cual se precisó que la plaza modificada sería encuadrada en la Escala de Administración Especial, Subescala Técnica Superior. Así pues, es indudable (bastaría simplemente con leer las funciones que, según la convocatoria del concurso-oposición, desempeñará el Asesor General) que el puesto de trabajo convocado nada tiene que ver con el puesto originario de Técnico de Administración General, esto es, no nos encontramos ante un mismo puesto de trabajo sino ante dos puestos radicalmente distintos, lo que exige a la Administración la amortización del puesto de trabajo del que se decide prescindir y la creación (que estaría, en principio, amparada en la potestad organizativa de la Administración) de un nuevo puesto de Asesor General de Servicios Municipales.

En esta línea argumental, esta Procuraduría compartía el criterio expuesto por el Interventor General en los siguientes términos: *"En dicha propuesta se tiende a modificar no sólo la denominación de una plaza sino también los complementos de destino y específico, por*



lo que se debe constituir una nueva plaza, no proceder a cambiar de denominación la ya creada al modificar los complementos fijados en el presupuesto”.

Pues bien, examinada la documentación obrante en nuestro poder y vista la nota de reparos formulada por el Interventor General, se concluyó, en este primer momento, que la creación y dotación económica de la plaza de Asesor General podría ser contraria a la legalidad.

Dos hechos nos hicieron llegar a esta conclusión: El primero, ya advertido anteriormente, es que el puesto de Asesor General (en algunos documentos se cita como “Coordinador de Servicios Municipales”) no era una simple modificación de denominación del puesto previo de Técnico de Administración General, sino un puesto de trabajo con naturaleza y contenido totalmente diverso, lo que requeriría tramitar un procedimiento distinto al seguido por el Ayuntamiento, que se ha limitado a modificar la denominación de un puesto de trabajo. Y, el segundo, no disponiendo de la información presupuestaria y presumiendo la veracidad de lo expuesto en el informe de Intervención, era que el incremento de gasto que supone el puesto modificado, tras incrementarse el gasto correspondiente a los complementos de destino y específico con respecto a la plaza inicialmente recogida en el presupuesto, implicaba una vulneración de los requisitos de ampliación de plantilla establecidos en el art. 126.2 TRRL.

El problema básico y principal que parecía deducirse respecto al puesto de trabajo de Asesoría General de Servicios Municipales era la ausencia de Relación de Puestos de Trabajo, instrumento de carácter técnico esencial en la gestión de la política de personal de las administraciones públicas, mediante la cual se racionaliza y ordena la Función Pública.

En el caso concreto que se estudió en nuestra Actuación de Oficio llamaba la atención que la descripción de las características fundamentales del puesto de trabajo de Asesor General venía contemplada exhaustivamente en la Resolución de Alcaldía por la que se convocaba el proceso selectivo y no en cualquier otro tipo de acto o resolución administrativa. Como ha manifestado la Sentencia de 27 de junio de 2001, del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, Burgos “la sede propia de las características esenciales de los puestos de trabajo viene determinada precisamente por la Relación de Puestos de Trabajo más que por la convocatoria”. La STS de 30 de septiembre de 1996, en idénticos términos, considera tan contrario a Derecho que los decretos aprobatorios de las relaciones de puestos de trabajo omitan en absoluto la indicación de las características esenciales de los puestos, como que los actos administrativos de convocatoria de concursos incorporen un contenido que debió estar, y no estuvo, en aquellos Decretos.

Como se precisa en la aludida Sentencia de 27 de junio de 2001, del TSJ, Burgos “la primera y única determinación de las características esenciales de los puestos de trabajo no puede ser la que contengan las respectivas convocatorias. Con carácter previo, dichas



características esenciales han de haber sido anticipadas por el acto normativo que aprueba o modifica los tan repetidos puestos de trabajo. De esta forma no solo se satisfacen mejor los fines ordenadores a que las relaciones de puestos de trabajo responden, sino que también se protegen con mayor rigor y seguridad jurídica las diferentes expectativas de los funcionarios públicos”.

En otro orden de cosas, no siendo objeto de esta Resolución la valoración de si el puesto de trabajo convocado debía ser ubicado en Escalas de Administración General o Especial, lo que resulta indudable es (así lo pone de manifiesto la STS de 25 de junio de 2008) que la Oferta de Empleo Público -y las convocatorias derivadas de la misma- no pueden constituirse en instrumentos reclasificadores de los puestos de trabajo y que, en cualquier caso, la modificación hubiera requerido un acto expreso de modificación de la Escala o Subescala en que venían siendo incluidos los puestos de trabajo afectados.

De este modo, parece claro que era necesaria la aprobación de la Relación de Puestos de Trabajo a fin de cumplir lo establecido en el art. 90.2 LBRL, que la convocatoria del proceso selectivo no viene concebida como el instrumento adecuado para establecer las funciones y características de los puestos de trabajo y que sería imprescindible un acto administrativo en virtud del cual se amortice el puesto de trabajo de Técnico de Administración General y se proceda a crear el nuevo puesto de Asesoría General de Servicios Municipales, con adscripción a la Escala que corresponda.

Para finalizar lo relativo a la creación del puesto de Asesor General, se significó (reiterando que no son las bases del concurso-oposición el instrumento adecuado para delimitar las funciones o tareas de los empleados públicos) que la ambigüedad e indefinición de las tareas asignadas al Asesor General, tal y como exponía el Interventor General en su nota de reparos, pueden entrar en colisión con las funciones reconocidas por la Ley a los funcionarios de Habilitación Nacional y, asimismo, con los cometidos de los restantes empleados públicos de esa Corporación que desarrollan su labor como Técnicos de Administración General y, en particular, en el ámbito de los Servicios Sociales.

Por ello, estimamos que sería conveniente que el Ayuntamiento de San Andrés del Rabanedo procediera a desarrollar las tareas asignadas al Asesor General a fin de delimitar las atribuciones de los distintos empleados del Ayuntamiento y garantizar, como no puede ser de otra manera, que el Asesor General no invada ni las atribuciones del personal funcionario de Habilitación Nacional ni las correspondientes a los restantes empleados públicos.

La segunda parte de esta resolución, como se indicó en la parte introductoria de este texto, consistió en valorar la legalidad de las bases de la convocatoria.



Como bien es conocido, la Constitución impone en su art. 23.2 a las administraciones públicas el deber de garantizar el acceso de los ciudadanos al empleo público de acuerdo con los principios de igualdad, mérito y capacidad.

Por su parte, el art. 61.2 LEBEP dispone que “los procedimientos de selección cuidarán especialmente la conexión entre el tipo de pruebas a superar y la adecuación al desempeño de las tareas de los puestos de trabajo convocados, incluyendo, en su caso, las pruebas prácticas que sean precisas”.

En atención a la normativa citada, se procedió a continuación a valorar las bases desde el punto de vista de las dos fases integrantes del proceso selectivo: la fase de oposición y la fase de concurso.

Por lo que se refiere a la fase de oposición, las bases, con una extraordinaria indefinición respecto al periodo de duración de la prueba, preveían dos ejercicios: El primer ejercicio se trataba del desarrollo oral de un tema propuesto por el Tribunal (elegido entre los incluidos en el Anexo) durante el tiempo que fijase el mismo y el segundo ejercicio consistía en la resolución de un supuesto práctico, igualmente relacionado con el temario incluido en el Anexo, durante el tiempo que se fijara. Finalmente, sin concretar de qué modo iba a ser valorada la entrevista en el conjunto del proceso selectivo, se facultaba al Tribunal calificador para que, si así lo estimase oportuno, celebrase una entrevista con los aspirantes que hubieran superado las dos pruebas de la fase de oposición.

En el examen de la documentación remitida por el Ayuntamiento se constataba que dicha entrevista no se llegó a celebrar, motivo por el cual, las eventuales consecuencias que pudieran derivarse de la imprecisión de las bases al regular la entrevista no tuvieron lugar.

En lo concerniente a los ejercicios de la fase de oposición, sorprendía que la valoración de la idoneidad de los aspirantes para el acceso a una plaza de tanta relevancia en el organigrama del Ayuntamiento, que les exige, al menos teóricamente, un profundo conocimiento de diversas ramas del Derecho (el Anexo del Programa contiene temas de Derecho Constitucional, Administrativo, Financiero y Tributario, Civil -incluido el Hipotecario-, Procesal y Penal), estuviera limitada -sin que se precisara hasta el mismo momento de la realización del ejercicio el tiempo de exposición- a valorar únicamente el desarrollo oral de un tema y la resolución por escrito también únicamente de un supuesto práctico.

Vistos el temario exigido a los aspirantes, las funciones atribuidas al puesto de trabajo objeto de la convocatoria y los méritos que son objeto de valoración, parecía que los ejercicios de la fase de oposición eran de todo punto insuficientes para garantizar la idoneidad del aspirante seleccionado, puesto que, a pesar de formar parte del programa, el Tribunal calificador formuló únicamente cuestiones de Derecho Administrativo (en los dos ejercicios) y



de Derecho Mercantil (en el supuesto práctico), sin realizar cuestión alguna -salvo una mínima mención a una responsabilidad penal en la pregunta 4ª del supuesto práctico- del resto de ámbitos del ordenamiento jurídico integrantes del temario.

Este argumento se ve reforzado si se compara el proceso selectivo objeto de esta Actuación de Oficio con otras convocatorias realizadas por las administraciones públicas. Por citar un ejemplo, la Orden ADM/1380/2009, de 24 de junio, por la que se convocan pruebas selectivas para el ingreso en el Cuerpo de Letrados de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, quienes desempeñan las funciones del Asesor General de ese Ayuntamiento comprensivas de la representación y defensa en juicio de la Administración, deben realizar cuatro ejercicios eliminatorios, en los cuales se debe acreditar, al contrario de lo ocurrido en el proceso selectivo de Asesor General, el conocimiento de las distintas partes integrantes del temario.

Junto al deficiente seguimiento realizado del art. 61.2 LEBEP por no garantizar las pruebas a superar en el proceso selectivo convocado por ese Ayuntamiento la idoneidad del aspirante seleccionado, se matizó que el baremo del concurso contemplaba diversos méritos que muy difícilmente encajaban con el ámbito competencial del Ayuntamiento.

En este orden de cosas, compartiendo el reparo realizado por el Interventor General, no se entiende por qué se valora la experiencia genérica como Abogado en ejercicio o qué relación pudiera tener la experiencia profesional en procedimientos concursales o en procedimientos judiciales de familia con las competencias del Ayuntamiento.

Por otra parte, y con independencia de la falta de previsión de un sistema de desempate en el hipotético supuesto de que varios opositores obtuvieran la misma calificación, se significó que el baremo, en el apartado de titulaciones o formación, era altamente impreciso, sobre todo, en cuanto a la consideración de qué debía entenderse por "acreditar conocimientos específicos, en materia Administrativa" (letra b) y por "acreditar otros conocimientos" (letra d).

A lo expuesto, ha de añadirse que las bases de la convocatoria no realizaban precisión de ningún tipo respecto al número mínimo de horas que debían tener las acciones formativas para ser tenidas en cuenta, que la descripción de los cursos se realizaba de forma genérica y que no se fijaba ninguna fecha de referencia de realización del curso, de tal manera que cualquier curso o titulación, independientemente de la fecha en la que hubiera sido realizado u obtenida sería objeto de baremación.

La Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León de 27 de junio de 2001 ha considerado que el establecimiento de los méritos en atención a unas personas concretas, privándose a otras, incluso a las que tengan méritos sobresalientes de acceder a los puestos convocados constituye desviación de poder del art. 83.3 LJCA.



Examinada la base reguladora del baremo de la fase de concurso y vista la documentación aportada por el aspirante seleccionado, lo cierto es que los méritos se habían descrito de forma tal que el baremo parecía responder a la experiencia profesional de ese aspirante.

En efecto, el aspirante seleccionado disponía de la experiencia máxima baremable en procedimientos judiciales concursales y en Derecho de familia, materias que, como antes se indicó, no guardaban, en principio, relación con las competencias del Ayuntamiento de San Andrés del Rabanedo y, por el contrario, sí se corresponden con la formación del aspirante que obtuvo la plaza.

En definitiva el estudio de la documentación remitida y la valoración de la jurisprudencia citada nos llevó a concluir que el Ayuntamiento pudo incurrir en desviación de poder, puesto que el baremo de méritos específicos incluido en la convocatoria respondía en gran medida al perfil del aspirante que aprobó el proceso selectivo. Si a ello se añade que la tercera pregunta del ejercicio práctico de la fase de selección (que se corresponde con la experiencia profesional del aspirante seleccionado en procedimientos judiciales concursales y que ha sido decisiva para suspender al otro aspirante) ha sido valorada en 5 puntos sobre los 10 totales, se generan serias dudas acerca de la regularidad del ejercicio.

Esta problemática ha sido objeto de diversas sentencias. Valga como ejemplo la Sentencia del TSJ de Extremadura de 17 de enero de 2002, la cual, en aplicación de la doctrina contenida en la STS de 14 de octubre de 1994, ha precisado que "a juicio de la Sala el baremo de méritos específicos, si no traje a medida, es el molde en escayola de los méritos específicos precisos para obtener el mayor reflejo de puntuación de la candidata seleccionada, lo que es todavía más evidente a la luz del tiempo mínimo de duración de los cursos y tras comprobar los requisitos específicos exigidos y concurrentes, extremo que solamente es posible constatar con precisión cuando se contrastan ambas imágenes pero no antes".

La tercera y última parte de esta Resolución fue la dirigida a valorar tres cuestiones vinculadas con el desarrollo de la fase de oposición del proceso selectivo que podrían acarrear la existencia de irregularidades en la actuación del Tribunal calificador.

En primer lugar, desconociendo si los miembros del Tribunal tenían la condición de Licenciados en Derecho (en el expediente del proceso selectivo no se hacía mención de dicha circunstancia), hay que recordar que la STS de 5 de marzo de 2008, en la cual era parte recurrente el Ayuntamiento de San Andrés del Rabanedo, estimó que, resultando que la plaza ofertada era de asesor jurídico, el Tribunal calificador estaba constituido en contravención del art. 4 del RD 896/1991, de 7 de junio, toda vez que sólo dos de los cuatro miembros reunían la condición de Licenciado en Derecho.



Dada la naturaleza de la plaza a cubrir, con un contenido eminentemente jurídico, esta institución, siguiendo el razonamiento del Tribunal Supremo, estimó que en el caso de que la mayoría de los miembros del órgano de selección no dispusieran de la Licenciatura en Derecho (la cualificación técnica necesaria en la materia objeto de la plaza), se habría vulnerado el principio de especialidad y también los principios de mérito y capacidad, pues si se trata de valorar los méritos y capacidades de los aspirantes, es preciso que en los evaluadores se acredite, por lo menos, una mayoría que disponga de formación jurídica acreditada para realizar un juicio adecuado acerca de la idoneidad de los aspirantes.

En segundo lugar, se valoró la realización del tema oral de la fase de oposición. En lo que afecta a este extremo, el Interventor planteó la necesidad de realizar la selección del tema oral por sorteo, a fin de garantizar una mayor objetividad.

Sin embargo, por razones que se escapan a esta institución, el Tribunal propuso tres temas (todos ellos de la parte de Derecho Administrativo) para los firmantes de la convocatoria, sin que se valorase a los dos únicos aspirantes presentados del resto de partes del programa, lo que impidió valorar los conocimientos jurídicos globales exigidos, y, por ende, el mérito, la capacidad y la idoneidad de los aspirantes al puesto convocado.

La tercera y última cuestión que surgía en la fase de oposición en el proceso selectivo era la relativa a la puntuación otorgada por los miembros del Tribunal a los aspirantes presentados. Dicha puntuación en el primer ejercicio fue de 5 puntos a los dos aspirantes y en el segundo ejercicio de 7,25 puntos al aspirante seleccionado y de 2,40 puntos al aspirante calificado como no apto.

A primera vista llamaba la atención que las calificaciones otorgadas en el primer ejercicio se corresponden con notas enteras y que en el segundo ejercicio las calificaciones se emiten con centésimas. Esta situación, en principio y a pesar de la llamativa diferencia de criterio del órgano de selección en los dos ejercicios, tendría encaje en la discrecionalidad técnica del Tribunal calificador.

Ahora bien, sentado lo anterior, es preciso reseñar que resulta necesaria la motivación de las puntuaciones asignadas a los participantes en los procesos de selección de personal en las actuaciones obrantes en el expediente, puesto que en el caso de que en el expediente no conste la más mínima alusión a los extremos de puntuación concreta dada a los correspondientes extremos preguntados en el ejercicio, nos hallaríamos ante una omisión que afecta a los elementos susceptibles de control judicial, incluso en los casos de discrecionalidad técnica (STS de 16 de septiembre de 2009).

A título de conclusión, esta institución, a tenor del examen realizado de la documentación obrante en nuestro poder, estimó que la convocatoria y desarrollo del proceso



selectivo de la citada plaza había adolecido de diversas irregularidades que deberían dar lugar a la declaración de nulidad de la convocatoria y de los actos derivados de la misma.

En virtud de todo lo expuesto, se emitió la siguiente resolución:

“1.- Que, de conformidad con lo establecido en el art. 90.2 LBRL se proceda a la mayor brevedad posible, y previa negociación con los representantes de los empleados públicos al servicio de ese Ayuntamiento, a formar la Relación de todos los puestos de trabajo existentes en el Ayuntamiento de San Andrés del Rabanedo, en los términos previstos en la legislación básica sobre Función Pública.

2.- Que se proceda a estimar el recurso de reposición formulado en fecha 24 de agosto de 2009 por el Sr. Presidente de la Junta de Personal del Ayuntamiento (o, caso de que el citado recurso de reposición hubiera sido desestimado, a iniciar expediente de revisión de oficio de conformidad con lo establecido en los art. 102 y ss LRJPAC, anulando el Acuerdo plenario por el que se aprobó la convocatoria del proceso selectivo de una plaza de Asesor/a General de Servicios Municipales y cuantos actos posteriores se deriven del mismo (en particular, el nombramiento del aspirante seleccionado), con base en la argumentación jurídica desarrollada en el texto de esta Resolución”.

La resolución fue rechazada por el Ayuntamiento de San Andrés del Rabanedo por estimar que la controversia había sido objeto de recurso contencioso-administrativo.

En la actuación de oficio **20092022** se ha valorado el alcance de la Sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas de 20 de enero de 2009 en lo referente al disfrute del derecho de vacaciones en caso de incapacidad temporal de los empleados públicos.

En este caso, el Procurador del Común compartió el criterio de la Consejería de Administración Autonómica, en tanto que la posibilidad de disfrutar el derecho de vacaciones fuera del periodo establecido en la Ley de la Función Pública de Castilla y León requerirá la pertinente modificación legal o reglamentaria que armonice nuestro ordenamiento jurídico tanto con las Directivas comunitarias como con las interpretaciones que de las mismas realice el mencionado Tribunal de Justicia.

SERVICIOS MUNICIPALES

Durante este año 2009, se iniciaron un total de siete actuaciones de oficio. Tres de ellas tienen que ver con el servicio de abastecimiento de agua, en su vertiente sanitaria, en especial por la presencia de arsénico en el agua de abastecimiento y las otras cuatro aluden a la situación que presentan determinadas zonas de juego infantil.



1. ABASTECIMIENTO DE AGUA POTABLE

La presencia de altos niveles de arsénico en el agua de consumo supuso que en el año 2008 esta institución abriera tres expedientes de oficio, sobre los cuales queremos realizar algunas puntualizaciones en cuanto al resultado de nuestra intervención puesto que en la fecha de cierre del Informe 2008, aunque por parte de las administraciones locales se habían aceptado nuestras recomendaciones, en dos de los citados expedientes las medidas anunciadas no se habían materializado aún.

Este es el caso del Ayuntamiento de Vallesa de la Guareña (Zamora) -expediente **20080166**- en una de cuyas entidades locales menores, Olmos de la Guareña, se ha instalado una planta de potabilización y tratamiento con eliminación de arsénico, que según nos pone de manifiesto su alcaldesa, se encuentra en perfecto funcionamiento y es controlado su mantenimiento por expertos, bajo la supervisión de la Junta de Castilla y León.

La situación que más dificultades ha planteado a las administraciones implicadas en cuanto a lograr el restablecimiento y normalización del suministro y la solución definitiva a las carencias detectadas, es la existente en la localidad de Nistal de la Vega, perteneciente al municipio de San Justo de la Vega (León). Expediente **20080163**.

La situación creada en este municipio y la preocupación de los vecinos motivó la apertura de una queja (**20090220**) esta vez a instancia de parte, cuestionando el reclamante la opción elegida por el Ayuntamiento para recuperar el abastecimiento normal a la población, cual era la utilización de la antigua captación de Nistal.

Se solicitó por esta institución información sobre los hechos expuestos en la queja, constatando el Ayuntamiento que tal solución era la única viable a la vista de varios informes hidrogeológicos realizados a instancia de la Administración local. La captación aludida ha sido analizada en múltiples ocasiones, ajustándose los valores obtenidos al RD 927/1988, de 29 de julio, de calidad exigida a las aguas superficiales que sean destinadas a la producción de agua potable. No se encuentran en volúmenes apreciables, ni sólidos en suspensión, ni compuestos que aparecen habitualmente unidos a los problemas de abonos o pesticidas químicos (nitratos o fluoruros), ni detergentes, ni metales, ni coliformes, estreptococos o salmonelas, presentes igualmente cuando se trata de agua sin tratar, como es el caso. No obstante nos indica que en esa fecha –mayo de 2009- se encuentra a la espera de la autorización para efectuar el suministro desde esta captación por parte de la autoridad sanitaria. La queja planteada por el ciudadano se cerró, por inexistencia de irregularidad en la actuación de la administración local.

Dos de los expedientes iniciados de oficio este año tienen que ver con el abastecimiento de agua potable de dos localidades de Segovia, en concreto Sanchonuevo y



Pinarejos (**20092088 y 20092089**) cuyas dificultades para el abastecimiento por la presencia de arsénico en el agua de consumo han destacado los medios de comunicación.

2. ZONAS DE JUEGO INFANTIL

Otras cuatro actuaciones de oficio se han dirigido a comprobar la certeza de las deficiencias que, según denunciaba en determinadas campañas nacionales y en los medios de comunicación, presentaban algunas zonas de juego infantil en diversas localidades de nuestra Comunidad Autónoma.

En el expediente **20092057**, se aludía a la existencia de posibles deficiencias en una zona infantil situada en la Plaza de Madrid, en Salamanca. En concreto, en una campaña a nivel nacional efectuada por una ONG para concienciar sobre el estado de estas zonas públicas y en la que eran los propios ciudadanos los que efectuaban las denuncias, se aludía a este espacio público, indicando que la superficie de amortiguación se encontraba apelmazada, por lo que no cumplía con su función y que afloraban los anclajes de los balancines instalados (entre otras consideraciones).

El Ayuntamiento de Salamanca nos remitió un completo informe, y únicamente le indicamos que tras el análisis de las fichas de inspección funcional, se constataba, la existencia de alguna pequeña deficiencia.

Así, parece que se encuentra al descubierto la cimentación de los equipos de muelles (balancines) y que no aparece en buen estado la superficie de absorción de impactos, probablemente por tratarse de arena y encontrarse compactada. En otras ocasiones hemos señalado que las superficies de arena no están desaconsejadas en las zonas de juego infantil, de hecho en ocasiones se instalan areneros como un posible juego más, aunque deben realizarse en ellas una limpieza y mantenimiento periódico, y evitar que en momentos puntuales los anclajes queden al descubierto y se reduzca, por la compactación, su capacidad de amortiguación (como parece ocurrir en este caso a la vista de la información que la Administración local nos remite).

Las superficies de las áreas de juego deben prevenir los efectos de una caída y las lesiones que de la misma se puedan derivar, por lo que constituyen un elemento más de seguridad; por ello resultan más adecuadas las superficies de caucho o similares, con gran capacidad de amortiguación, más fáciles de limpiar y que además impiden la presencia de objetos peligrosos que puedan no ser apreciados a simple vista. Por lo tanto, consideramos que debe valorar el Ayuntamiento la posibilidad de sustituir esta superficie cuando le resulte posible, tomando mientras tanto, alguna medida para corregir las deficiencias aludidas.

Se formuló la siguiente recomendación:



“Que por parte de la Corporación municipal que VI preside se adopten las medidas necesarias para mantener la zona de juego infantil del Parque de la Plaza de Madrid de su localidad, en condiciones de ser usada por los menores con total seguridad, corrigiendo las deficiencias advertidas y sustituyendo la superficie de amortiguación, en el momento en el que le resulte posible, contribuyendo así a la mejora de la seguridad de esta área infantil en concreto”.

En la fecha de cierre del Informe anual el Ayuntamiento de Salamanca aún no había dado respuesta a nuestra resolución.

URBANISMO

Este apartado del Informe tiene como objeto reflejar la labor desarrollada de oficio en materia de urbanismo durante el año 2009, tanto en lo que respecta a expedientes incoados durante dicho ejercicio, como en lo que se refiere a expedientes correspondientes a los años 2007 y 2008 que han sido cerrados durante el 2009. Seguidamente procedemos a analizar el contenido de dichas actuaciones abordando de forma más detallada dos de ellas que, por su alcance, consideramos más relevantes, y exponiendo seguidamente y en resumen el resto de actuaciones.

Antes de abordar el contenido de dichas actuaciones consideramos necesario apuntar, en lo que respecta a los expedientes incoados, que en el año 2009, a diferencia de ejercicios anteriores en los que la fuente habitual de procedencia de la información era la prensa, los tres expedientes abiertos no se refieren a cuestiones puntuales sino que tienen como fin comprobar el grado de cumplimiento de diversas obligaciones que corresponden a distintas administraciones en el ejercicio de las competencias que la normativa les atribuye.

1. Ejercicio de competencias urbanísticas por parte de las Diputaciones

El primero de los expedientes a que debemos hacer referencia es una actuación de oficio iniciada en el año 2008 y que ya fue objeto de análisis en el informe correspondiente a dicho ejercicio, cuyo contenido no vamos a desarrollar para evitar innecesarias reiteraciones, remitiéndonos a estos efectos al apartado correspondiente del Informe anterior.

El motivo de volver a reflejar la misma actuación en el presente Informe es consecuencia de la organización durante este ejercicio y para el año 2010 de unas Jornadas bajo el título “El papel de las Diputaciones Provinciales en el ejercicio de sus competencias en materia de colaboración y asistencia a los Ayuntamientos: urbanismo, medio ambiente y accesibilidad”, en las que esta institución tiene prevista la participación de representantes de Diputaciones Provinciales, Ayuntamientos y Junta de Castilla y León.



Como se puede observar esta Defensoría ha considerado la conveniencia de ampliar el objeto de las cuestiones a analizar recogiendo, junto con las relativas a la protección de la legalidad, incluidas en el expediente de oficio al que nos referimos, las cuestiones que seguidamente se relacionan:

- El control del cumplimiento de los límites de los niveles de ruido.
- Accesibilidad y supresión de barreras.
- Obligaciones de los Ayuntamientos en materia de control sanitario del agua.

2. Clasificación como suelo urbanizable de terrenos que presentan manifiestos valores naturales en Maello (Ávila)

El motivo por el que consideramos necesario reflejar de forma individualizada el contenido de este expediente en este apartado del Informe es porque es un exponente de la insuficiente coordinación entre la política urbanística y la necesaria protección del medio ambiente denunciada reiteradamente por esta institución en los distintos informes presentados ante las Cortes, siendo el caso que se analiza muy similar al caso que se producía en la localidad de Villanueva de Gómez, recogido en el Informe correspondiente al ejercicio 2007, o al correspondiente a las Navas del Marqués que dio lugar a la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León con sede en Burgos de 29 de septiembre de 2006. Conviene indicar asimismo que todas estas localidades se encuentran en la provincia de Ávila.

Entrando ya en el fondo de la cuestión hemos de comenzar indicando que la resolución dictada, dirigida al Ayuntamiento de Maello y a las Consejerías de Fomento y Medio Ambiente, no tenía como objeto cuestionar la aplicación a los terrenos integrados en dos Sectores de las Normas Subsidiarias de Maello del régimen previsto en la normativa urbanística para el suelo urbanizable, ya que dicho instrumento de planeamiento general clasifica dicho suelo como "*apto para urbanizar*", sino valorar si dichos terrenos, a la vista de la normativa urbanística, se encontraban correctamente clasificados como suelo urbanizable o si, por razón de la zona en la que se encuentran, – LIC Y ZEPA, Zona de Influencia de Cigüeña Negra (ZICN) y Área Sensible de Águila Imperial Ibérica (ASAI) –, deberían estar clasificados como Suelo Rústico con Protección Natural.

A este respecto, en la citada resolución valorábamos que la clasificación del suelo correspondía en todo caso al Ayuntamiento con la posterior aprobación de la Junta de Castilla y León, que eran los que a nuestro juicio debían de tener en cuenta las observaciones recogidas en la resolución y los fundamentos de derecho en que se apoyaba, así como la normativa urbanística vigente y aplicable, siendo fundamentales en este supuesto, dada la similitud del caso, los pronunciamientos contenidos en la Sentencia dictada por el Tribunal Superior de



Justicia de Castilla y León en relación con la clasificación de suelo de una determinada zona del término municipal de las Navas del Marqués, perteneciente también a la provincia de Ávila, cuyos pronunciamientos en algunos casos se reproducían literalmente.

El estudio desarrollado comenzaba con el análisis de los informes recogidos en el expediente emitidos en relación con la amplitud y nivel de detalle que debía tener el Estudio de Impacto Ambiental correspondiente al Plan Parcial comprensivo de la ordenación detallada de los terrenos, así como del contenido de las Normas Subsidiarias de Planeamiento Municipal con Ámbito Provincial de Ávila que, pese a ser inaplicables en el término municipal de Maello, salvo de forma complementaria, eran a nuestro juicio indicativas por el hecho de que el ámbito de los sectores que nos ocupaban estaba incluido en suelo no urbanizable, incluido en la Zona de Protección Especial, Nivel 1 (SNUP-1).

Examinada toda esta documentación junto con la normativa comunitaria, estatal y autonómica aplicable, consideramos que sería recomendable que tanto el Ayuntamiento como la Administración Autonómica – competente tanto en materia de urbanismo como en materia de medio ambiente – reflexionaran sobre las consideraciones emitidas, valorando la posibilidad de estudiar con mayor profundidad la situación; y que en el seno del procedimiento de revisión de las Normas Subsidiarias de Planeamiento Municipal de Maello que, en la fecha de dictar la resolución se encontraba en marcha, clasificaran como suelo rústico con protección natural el suelo de todos aquellos Sectores de las Normas Subsidiarias de Planeamiento Municipal de Maello en los que concurriesen valores naturales presentes o pasados dignos de protección, y especialmente aquellos que teniendo antes de la aprobación de dichas Normas la consideración de no urbanizables estuvieran comprendidos en las zonas ZEPA y LIC, en Zona de Influencia de la Cigüeña Negra (ZICN) y Área Sensible del Águila Imperial Ibérica (ASAI).

Y es que, a nuestro juicio, ambas administraciones, conforme establece la Exposición de Motivos de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, deben valorar su obligación de garantizar que la gestión de los recursos naturales se produzca con los mayores beneficios para las generaciones actuales, pero eso sí sin olvidar la necesidad de satisfacer las necesidades y aspiraciones de las generaciones futuras, velando por el mantenimiento y conservación del patrimonio, la biodiversidad y los recursos naturales existentes, con independencia de su titularidad o régimen jurídico, atendiendo a su ordenado aprovechamiento y a la restauración de sus recursos renovables.

En cuanto al resultado de la actuación, debemos indicar que en la fecha de cierre del Informe ni la Administración Autonómica ni la Municipal a la que se dirigen las sugerencias han dado respuesta a la resolución remitida. En el caso del Ayuntamiento de Maello, pese a no contestar a la resolución, se ha remitido un acuerdo plenario de 27.11.2009 en el que se



resuelve solicitar un informe al respecto a la Diputación de Ávila y comunicar este extremo a esta Defensoría.

3. Otras actuaciones

Además de las actuaciones a que se hace referencia en los apartados anteriores, durante el ejercicio 2009 se han iniciado y resuelto diversos expedientes incoados de oficio por distintas razones. Seguidamente procedemos a abordar de forma muy general el contenido de los mismos, haciendo referencia en primer lugar a los expedientes incoados en 2009, para reflejar seguidamente los correspondientes a otros ejercicios archivados durante este año, utilizando en relación con estos últimos la misma sistemática recogida en la parte del Informe relativa los expedientes incoados a instancia de parte.

En primer lugar en lo que respecta a los expedientes incoados, durante el año 2009 esta institución ha resuelto iniciar tres actuaciones de oficio en materia de urbanismo con el siguiente objeto:

- El grado de control desarrollado por las administraciones municipales en relación con la obligación sancionada en los arts. 110 de la LUCyL y 315 a 318 del RUCyL relativa a la "Inspección Técnica de Construcciones".

- Estado de tramitación del Plan Regional de ámbito sectorial sobre actuaciones urbanísticas irregulares iniciado en virtud de la Orden de la Consejería de Fomento 814/2006, de 28 de abril.

- Actuación de la Administración Autonómica en el ejercicio de las competencias que los arts. 111.3 de la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León y 367 de su Reglamento de desarrollo, aprobado por Decreto 22/2004, de 29 de enero, le atribuyen en materia de protección de la legalidad urbanística, con especial referencia al supuesto previsto en el apartado 2.b del citado art. 367 de asunción de competencias municipales en el supuesto de que quede afectado el orden jurídico de interés supramunicipal.

En segundo lugar, procedemos a analizar el contenido del resto de expedientes que, incoados durante los años 2007 y 2008, han sido cerrados durante el ejercicio 2009.

Comenzando con las actuaciones de oficio que tienen como objeto problemas en materia de planeamiento urbanístico, además de a la reflejada en el apartado 3 anterior, hemos de hacer mención a las identificadas con los números **20080957** y **20081127** que han sido archivadas sin resolución y que se refieren a instrumentos de planeamiento general, en el primer caso a un proyecto de modificación puntual de Normas Urbanísticas Municipales en el término municipal de Cervera de Pisuerga, en la provincia de Palencia, y en el segundo a un



proyecto de Normas Urbanísticas Municipales de nueva aprobación en Castronuevo de Esgueva (Valladolid).

El motivo por el que se incoaban dichos expedientes era, en el caso del identificado con el número **20080957**, por la falta de coordinación entre la política urbanística y una necesaria protección del medio ambiente al afectar la modificación del instrumento de planeamiento general a ámbitos integrados en zonas de especial protección para las aves (ZEPA) y en lugares de interés comunitario (LIC); y en el supuesto del **20081127** por la preocupación que nos causaban los datos que constaban en la prensa ya que se trataba de unas Normas que preveían un crecimiento de 9.000 viviendas para una localidad de 370 habitantes censados.

Tal y como hemos apuntado al comienzo, en ninguno de los dos expedientes esta Defensoría ha dictado una resolución al respecto. En el primero de los expedientes porque la Comisión Territorial de Urbanismo había adoptado un acuerdo en el sentido de suspender la aprobación definitiva de la modificación, razón por la cual ya no tenía sentido nuestra intervención; y, en el segundo caso, porque en la fecha de petición de información las normas urbanísticas municipales de Castronuevo de Esgueva no habían sido objeto de aprobación definitiva.

Si en materia de planeamiento, podemos hacer referencia a tres expedientes, ningún expediente podemos reflejar en materia de gestión urbanística, ya que durante el año 2009 no se ha tramitado ninguna actuación de oficio con este objeto.

Diferente, sin embargo, es la situación de los expedientes en materia de intervención en el uso del suelo, ya que esta Defensoría ha tramitado cuatro expedientes en esta materia, uno relativo a licencias de primera ocupación **-OF/27/07-**, dos relativos a "fomento de la edificación, conservación y rehabilitación" **-20081128 y 20081129-** y el último que tiene como objeto cuestiones susceptibles de inclusión en el apartado relativo a "protección de la legalidad" **-OF/24/07-**.

En cuanto al resultado de la tramitación de todos estos expedientes debemos indicar que con la salvedad del identificado con el número de referencia **20081128**, en el que se supervisaba la actuación del Ayuntamiento de Aranda de Duero (Burgos) y que fue archivado por solución, en el resto de los casos esta Defensoría, analizada la documentación remitida por las distintas administraciones públicas, concluyó la concurrencia de irregularidades, razón por la cual dirigió a las mismas las correspondientes resoluciones cuyo contenido analizamos seguidamente.

El primero de los expedientes a que debemos hacer referencia es el identificado con el número **OF/27/07** que tuvo como objeto el estudio de la previsión contenida en la Ordenanza



reguladora de la tramitación de las licencias de primera ocupación aprobada por el Ayuntamiento de Villaquilambre, en la provincia de León, en el sentido de que *"la comprobación municipal no alcanzará en ningún caso a aspectos técnicos relativos a la seguridad (...) de la obra"*.

En relación con este expediente se formuló la correspondiente resolución dirigida a la Administración Municipal de referencia – que es aceptada por la misma –, en la que, tras analizar la normativa y jurisprudencia aplicable al caso, se insta de dicha Entidad Local que dé cumplimiento, en lo que a los procedimientos de concesión de las licencias de primera ocupación se refiere, a lo dispuesto en el art. 21.2.d del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales, teniendo en cuenta la reiterada jurisprudencia del Tribunal Supremo que establece que la operación de verificación inherente a la licencia de primera ocupación ha de extenderse a la comprobación del ajuste de las prescripciones a las ordenanzas, incluidas las de protección y prevención de incendios, ya que con dicha licencia se controlan aspectos que exceden de la mera comprobación del ajuste de las obras al proyecto para el que se obtuvo la licencia, muy especialmente las cuestiones de seguridad (SSTS de 25.01.1988, 06.02.1991, 08.11.2003...), valorando la necesidad de modificar a tal efecto la Ordenanza reguladora de la tramitación de las licencias de primera ocupación.

El segundo de los expedientes anteriormente citados es el incoado en el año 2008 e identificado con el número **20081129**.

Este expediente se inicia como consecuencia de una noticia publicada en uno de los diarios de mayor difusión de la provincia de León, de la que se deducía la potencial concurrencia de irregularidades en la actuación del Ayuntamiento de Astorga como consecuencia de su ineficacia ante el deficiente estado de conservación en que se encontraba un inmueble sito en dicha localidad.

Pues bien, solicitada en dos ocasiones información de la Administración Municipal de referencia, esta institución, considerando que la misma no había actuado con la debida diligencia, le remite la correspondiente resolución en la que, tras realizar un estudio de las ordenes de ejecución y las declaraciones de ruina como instrumentos que la normativa pone a disposición de los ayuntamientos para hacer cumplir el deber de conservación sancionado en la normativa urbanística, se requiere del mismo que *"en el supuesto de que la situación de deterioro del inmueble continúe al día de la fecha, se tramite el correspondiente expediente en orden a garantizar que la propiedad cumpla el deber de conservación del mismo en condiciones adecuadas de seguridad, salubridad, ornato público y habitabilidad según su destino"*.

En cuanto al resultado de esta actuación, el Ayuntamiento de Astorga estimó adecuado seguir nuestras indicaciones, motivo por el cual se procedió al archivo del expediente.



Para finalizar con este apartado del Informe, relativo a las actuaciones de oficio en materia de urbanismo, hemos de analizar la problemática planteada en el expediente **OF/24/07** en el que se investigó la actuación del Ayuntamiento de Vega de Infanzones (León) como consecuencia de la presunta construcción de varias viviendas en suelo rústico sin la preceptiva licencia. Es más, de acuerdo con los datos extraídos de la prensa escrita, que recoge manifestaciones de un Concejal de dicho Ayuntamiento, la citada Entidad habría reclasificado el terreno como urbano una vez que las obras habían comenzado con el objetivo de legalizar dicha situación.

Iniciada la investigación oportuna, se solicitó de la Administración investigada en varias ocasiones información en relación con las cuestiones planteadas en aquella. Y en atención a dicha petición de información se remitieron diversos informes a los que se unió copia de las actuaciones evacuadas por el Ayuntamiento en relación con el asunto que nos ocupa.

Conviene indiciar que en un primer momento, esta institución resolvió el archivo del expediente al no apreciarse en aquella fecha ninguna irregularidad. No obstante, teniendo en cuenta la posibilidad de que los expedientes sancionador y de restauración de la legalidad urbanística hubieran concluido, en dicha comunicación se indicaba también la necesidad de que se facilitara una copia íntegra de los mismos, a fin de, o bien confirmar el archivo, en el supuesto de que efectivamente se hubieran ejercitado con la debida diligencia las competencias que en materia de protección de la legalidad atribuye a ese Municipio la LUCyL, o bien, en caso contrario, proceder a la reapertura del expediente.

Pues bien, a la vista de la documentación remitida, junto con la información obtenida del Archivo de Planeamiento Urbanístico de la Junta de Castilla y León, esta institución optó por la reapertura del expediente, que concluye con la evacuación de la correspondiente resolución, ya que, a nuestro juicio, concurrían graves irregularidades en la actuación de dicho Ayuntamiento derivadas por un lado, de su pasividad ante la presunta comisión de infracciones urbanísticas en el emplazamiento de referencia y, por otro, de una más que deficiente tramitación de los preceptivos expedientes sancionador y de restauración de la legalidad urbanística; todo ello unido al hecho de que de la información facilitada por la citada entidad local no podíamos deducir si las obras ejecutadas estaban amparadas o no en licencia, ya que en unos documentos se ponía de manifiesto una cosa y en otros otra.

Para llegar a dicha conclusión, esta institución, en la argumentación jurídica contenida en la resolución, comienza analizando el contenido del planeamiento urbanístico aplicable, esto es, las Normas Urbanísticas Municipales de Vega de Infanzones, que, tras una modificación de las mismas, clasifican los terrenos como suelo urbanizable delimitado, para ulteriormente comprobar que el promotor había ejecutado obras de construcción de diversas edificaciones, así



como de urbanización para dotar de servicios a las mismas, antes de la aprobación tanto del instrumento de planeamiento urbanístico de desarrollo comprensivo de la ordenación detallada de los terrenos como de los instrumentos de gestión urbanística, lo que claramente constituía, a nuestro juicio, una infracción urbanística que requería la reacción de la Administración municipal.

El problema es que, pese al inicial ejercicio de las competencias por parte del Ayuntamiento a la vista del requerimiento formulado por la Administración Autonómica, esta institución comprueba que la única actuación eficaz de dicha Entidad Local fue la paralización de las obras, ya que el procedimiento de restauración de la legalidad urbanística no se tramita y en el expediente sancionador se desarrollan actuaciones de las que, en principio y salvo que de otra documentación se derive otra conclusión, parece deducirse una intención dilatoria. Todo ello sin perjuicio de las dudas que se suscitaban a lo largo del expediente en lo que se refiere a la existencia de licencias que amparasen las obras, ya que en el caso de que existieran dichas licencias debería procederse conforme a lo dispuesto en los artículos 119 de la LUCyL y 361 del RUCyL con carácter previo a la adopción de medidas en orden a la restauración de la legalidad urbanística y al inicio de los correspondientes expedientes sancionadores.

Derivado de todo ello en la resolución que se dirige al Ayuntamiento de Vega de Infanzones se insta del mismo el ejercicio con la debida diligencia de las competencias que en materia de protección de la legalidad le atribuye la normativa urbanística de Castilla y León adoptando, siempre y cuando no hubieran transcurrido los plazos de prescripción de las infracciones presuntamente cometidas y de caducidad de la acción de restauración de la legalidad presuntamente vulnerada, diferentes actuaciones en función de si las obras objeto de la denuncia se encontraban amparadas o no por las correspondientes licencias urbanísticas y teniendo en cuenta que en el momento de dictar la resolución ya habían sido aprobados el instrumento de planeamiento de desarrollo y los instrumentos de gestión urbanística.

En relación con esta última cuestión en la resolución se recoge la doctrina jurisprudencial aplicable al caso en lo que se refiere a las medidas de restauración de la legalidad urbanística y a que la interpretación de las mismas debe de hacerse en todo caso con carácter restrictivo, es decir, su adopción sólo cabe cuando no quepa acción alternativa alguna que evite el sacrificio patrimonial que suponen.

En relación con esta cuestión, aprobados los preceptivos instrumentos de planeamiento y gestión urbanística, la destrucción de las obras ejecutadas que se adecuen a los mismos supondría unos perjuicios innecesarios, por acordar la demolición de algo que se puede volver a construir, lo que iría en contra de uno de los principios que ha de regir la actuación administrativa como es el de proporcionalidad que ha sido recogido expresamente por la



doctrina Jurisprudencial, contenida entre otras en la Sentencia del Tribunal Supremo de fecha 15.01.2002 o en la Sentencia dictada el día 29.12.2003 por el Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, con sede en Burgos.

En cuanto al resultado de la actuación, el día de la fecha de cierre del Informe esta institución no había recibido la respuesta del Ayuntamiento de Vega de Infanzones.

ESTACIONES DE TRANSPORTE DE VIAJEROS

En el Informe del año 2008, se desarrolló extensamente la resolución formulada en la actuación de oficio dirigida a verificar las posibles anomalías y disfuncionalidades que pudieran afectar a las estaciones de transporte de viajeros de Castilla y León (**OF/13/07**). Recordaremos aquí únicamente, en relación con la citada resolución, que se dirigió a la Consejería de Fomento y a veintitrés ayuntamientos, así como que en la misma se proponía la adopción de once medidas, de carácter normativo y ejecutivo, que respondían a la necesidad de que se garantizase a todos los usuarios de una estación de transporte de viajeros ubicada en esta Comunidad, la prestación en unas instalaciones adecuadas, a las que pudieran acceder todos, de los servicios propios de estas infraestructuras, cumpliendo los parámetros de calidad mínimos exigibles a todo servicio público en el siglo XXI.

Pues bien, en 2009 la Consejería de Fomento nos ha comunicado la aceptación de la gran mayoría de las once medidas sugeridas por esta institución.

Así, en primer lugar, en relación con las dos primeras de ellas (regulación legal de las estaciones de transporte de viajeros y determinación reglamentaria de su régimen de construcción y explotación, tipología, características, ubicación y de los servicios principales y secundarios que deben reunir), aquella Consejería nos comunicó que, a través de una futura ley de transporte interurbano de Castilla y León y de su correspondiente desarrollo reglamentario, se recogerá la regulación sugerida por esta Procuraduría.

En cuanto a la tercera medida, relativa a la aprobación de un plan estratégico de modernización de las estaciones de autobuses, se contestó que se había elaborado un Estudio-Plan de Modernización de la Red de Estaciones de Autobuses de Castilla y León, como herramienta de análisis y diagnóstico de estas infraestructuras, que es considerado a la hora de programar las actuaciones que se realizan en cada ejercicio.

La cuarta medida recomendada se encontraba referida al Programa de Accesibilidad de las Estaciones de Autobuses, y en relación con la misma la Consejería de Fomento nos puso de manifiesto que se habían presentado en el seno de la Comisión Interconsejerías para la igualdad de oportunidades de las personas con discapacidad una serie de propuestas, con sus



correspondientes actuaciones, en el marco de la Estrategia Regional de Accesibilidad 2004-2008.

En relación con la celebración de convenios de colaboración con los ayuntamientos, quinta actuación propuesta, la Administración autonómica nos indicó que la misma ya se venía adoptando en los últimos años.

Respecto a la realización de actuaciones para la modernización, mejora y accesibilidad de las estaciones de autobuses, medida sugerida en sexto lugar, la Consejería precitada nos expuso que, en cuanto a las estaciones de autobuses de primer nivel, se habían finalizado las obras de modernización de las de Burgos, Zamora, Ponferrada y Aranda de Duero (Burgos), así como que se encontraba proyectada la construcción de las nuevas estaciones de Ávila, Salamanca y Valladolid. Respecto a las estaciones de autobuses de segundo nivel, nos indicó que se habían construido seis nuevas terminales, tres más habían sido reformadas, y, en fin, en tres de ellas se estaban ejecutando obras de construcción o reforma.

A la conservación y mantenimiento de las estaciones de autobuses se refería, en séptimo lugar, la resolución formulada, contestando la Administración autonómica al respecto que las actuaciones de conservación se programan en cada ejercicio, atendiendo a la disponibilidad presupuestaria y otorgando siempre prioridad a la satisfacción del interés público.

Las medidas octava y novena que habían sido propuestas se referían a los reglamentos de régimen interior de las estaciones de autobuses, indicando la Administración, como contestación a estas sugerencias concretas, que la próxima ley de transporte interurbano habilitará a la Consejería competente en materia de transportes para la redacción de los correspondientes reglamentos-tipo reguladores del régimen jurídico y de las condiciones de explotación para cada una de las infraestructuras de transporte de viajeros.

En cuanto a la décima de las medidas contenidas en la resolución formulada, relacionada con el contenido de los pliegos de condiciones de las concesiones administrativas de la gestión de las estaciones de autobuses, la Administración autonómica nos puso de manifiesto que es la regulación legal vigente en materia de infraestructuras del transporte de viajeros la que garantizaba la prestación del servicio con la calidad suficiente, así como el respeto de lo señalado por los reglamentos de régimen interior.

Finalmente, en cuanto al plan de inspección y evaluación de las estaciones sugerido por esta institución en la undécima de las medidas enunciadas en nuestra resolución, la Administración autonómica se remitió nuevamente a la futura ley de transporte interurbano, donde se anunció que se establecerá un régimen de inspección y sanción específico.



Por su parte, catorce de los ayuntamientos que contestaron a nuestra resolución aceptaron expresamente su contenido, en lo relativo a las medidas que podían ser adoptadas por aquellos dentro de su ámbito competencial.

En definitiva, deseamos que las medidas anunciadas por las administraciones afectadas, en sus contestaciones de aceptación a la resolución formulada, contribuyan a mejorar la calidad de los servicios prestados en estas infraestructuras del transporte de viajeros. En concreto, sería deseable, y no solamente a estos efectos, que, en el plazo de tiempo más breve posible, finalice la tramitación del futuro proyecto de ley de transporte interurbano de Castilla y León, con el objetivo de que el mismo pueda ser debatido y, finalmente, aprobado por las Cortes autonómicas.

COMUNICACIONES Y SOCIEDAD DEL CONOCIMIENTO

1. Extensión de infraestructuras y servicios de banda ancha

En el Informe correspondiente al año 2008, se hizo referencia al inicio de una actuación de oficio relativa a las condiciones del acceso a los servicios de banda ancha en Castilla y León, entendiéndose por tales los que permiten las conexiones de alta velocidad que proporcionan capacidad para transmitir, con calidad suficiente, servicios de telecomunicaciones como Internet, telefonía, televisión y aplicaciones multimedia (**20080485**). En este sentido, no es necesario insistir demasiado en que la extensión de las infraestructuras y servicios de banda ancha es uno de los elementos que más contribuyen al desarrollo de la sociedad del conocimiento en un territorio.

En el marco de la citada actuación de oficio, nos dirigimos en dos ocasiones a la Consejería de Fomento en solicitud de información acerca de la situación en Castilla y León del acceso a Internet a través de una conexión de banda ancha, así como de las actuaciones que estaban siendo adoptadas por la Administración autonómica, dentro de su ámbito competencial, con el fin de garantizar aquel acceso y de mejorar sus condiciones.

De la información obtenida, se desprende que aquella Administración, consciente de la relevancia de esta cuestión para mejorar la calidad de vida y garantizar la igualdad de oportunidades de los castellanos y leoneses, llevaba varios años fomentando la implantación de las infraestructuras avanzadas de telecomunicaciones en todos los municipios rurales de la Comunidad. La iniciativa más reciente, en este sentido, había sido el Programa de Banda Ancha 2005-2007. Concretamente, a la vista de los datos proporcionados, se podía afirmar que, sin perjuicio de la posible existencia de algunos núcleos de población donde no se podía acceder a Internet con una conexión de banda ancha, el objetivo fijado en la Estrategia Regional para la Sociedad Digital del Conocimiento 2007-2013 (en adelante, ERSDI) para el año 2010 (99 % de



población con acceso a Internet de banda ancha) se encontraba, cuando menos, cerca de ser alcanzado.

Ahora bien, todavía en cuanto a las infraestructuras, se comprobó que no se había llevado a cabo la posible implantación masiva en la Comunidad de la banda ancha móvil, a la que también se refería la ERSDI, así como que no se había contemplado como objetivo a largo plazo el acceso a Internet de banda ultra-ancha a través de redes de nueva generación, generalmente soportadas en fibra óptica.

Asimismo era reseñable que Castilla y León presentara una desviación aproximada de diez puntos respecto al porcentaje de viviendas que disponían de conexión de banda ancha en el territorio estatal y al objetivo fijado, en el ámbito de la Unión Europea, en la Agenda de Lisboa, diferencia que se incrementaba en cinco puntos más si considerábamos el objetivo establecido para 2010 en la ERSDI. No en vano esta Comunidad presentaba el tercer porcentaje más bajo de viviendas con conexión de banda ancha, únicamente por delante de Extremadura y Galicia, encontrándose las nueve provincias de la comunidad por debajo de la media nacional en cuanto a penetración de banda ancha, con una diferencia superior a los dos puntos en ocho de aquellas.

A la vista de los datos obtenidos, se procedió a formular una resolución a la Consejería de Fomento en la cual se enunciaron, a grandes rasgos, las líneas generales que, el marco de las competencias constitucionales y estatutarias atribuidas a la Comunidad, podía seguir la Administración autonómica en el diseño y ejecución de las medidas dirigidas a mejorar el acceso de los ciudadanos a Internet de banda ancha y a fomentar su utilización.

Así, en primer lugar, partiendo del reconocimiento del acierto y eficacia de las medidas adoptadas en el marco del Programa de Banda Ancha 2005-2007, era el momento de determinar nuevos objetivos en el ámbito de las conexiones de banda ancha, así como de diseñar medidas innovadoras y coordinar las ya existentes a través de un plan, cuya finalidad fuera universalizar el acceso a Internet de banda ancha, incorporar las novedades tecnológicas, y, en fin, promover y difundir su uso. En cualquier caso, todas las medidas que se contemplaran en este plan de banda ancha debían encontrarse coordinadas con los planes y programas que se llevasen a cabo por el Estado.

En cuanto a las directrices generales que, en nuestra opinión, debían contemplarse en aquel Plan, la primera de ellas era la inclusión en el mismo de actuaciones relacionadas tanto con la oferta de los servicios de Internet de banda ancha como con la demanda de los mismos por los ciudadanos.

Respecto a la oferta, el objetivo inicial debía ser garantizar la universalización del acceso a Internet de banda ancha, a través de la identificación de los núcleos de población que



aún no disponían del citado acceso y del desarrollo de intervenciones puntuales para poner fin a la citada situación. Sin embargo, el objetivo central de este Plan, en lo relativo a la oferta del servicio de Internet de banda ancha, debía ser la incorporación de las innovaciones tecnológicas a la que ya se hacía referencia en la ERSDI, tanto respecto a la banda ancha móvil inalámbrica, como a la posible generalización, a largo plazo, de las redes de acceso de nueva generación.

En cuanto a la demanda, la primera medida cuya inclusión en el nuevo plan de banda ancha se consideraba conveniente era un programa de difusión del mismo con la finalidad de que los ciudadanos y las entidades locales conocieran los beneficios de la banda ancha, la propia existencia del plan y la forma a través de la cual se podían beneficiar de las medidas previstas en este. El resto de medidas cuyo objetivo fuera incrementar el grado de penetración de la banda ancha en la sociedad castellano y leonesa debían ir dirigidas a tratar de superar dos de las principales barreras que impiden o dificultan el acceso de los ciudadanos al servicio de Internet de banda ancha: falta de formación adecuada en nuevas tecnologías; y alto coste económico del acceso a las mismas.

Con base en los argumentos expuestos sucintamente, se formuló una resolución a la Consejería de Fomento con el siguiente tenor literal:

“En el marco de lo dispuesto en la Estrategia Regional para la Sociedad Digital del Conocimiento 2007-2013 y de forma coordinada con las medidas que están siendo adoptadas por la Administración General del Estado, aprobar, en el plazo de tiempo más breve posible, un Plan de Banda Ancha en Castilla y León, dirigido a extender y mejorar las conexiones de Internet de banda ancha, así como a fomentar su uso por los ciudadanos, incluyendo en el mismo, con carácter general, las siguientes previsiones:

•En cuanto a la extensión y mejora de las infraestructuras tecnológicas:

- Diseño de medidas dirigidas a identificar aquellos núcleos de población que aún no disponen de acceso de banda ancha y a llevar a cabo las intervenciones puntuales necesarias para garantizar tal acceso.

- Relación de actuaciones relativas al estudio y desarrollo de la implantación de la banda ancha móvil y de las redes de nueva generación, considerando para ello los informes y resoluciones emitidos respecto a estas tecnologías por la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones.

•En relación con el fomento de su demanda y utilización:

- Inclusión de un programa de difusión del propio Plan de Banda Ancha, cuya finalidad sea dar a conocer los beneficios de estas conexiones, las medidas contempladas en el



Plan y la forma en la cual pueden acogerse a las mismas ciudadanos, entidades locales y operadores.

- Desarrollo de medidas dirigidas a la formación de los ciudadanos, con especial atención a colectivos singularmente afectados por el carácter deficiente de aquella, reforzando los programas ya existentes y poniendo en funcionamiento nuevas iniciativas si se considera necesario.

- Adopción de actuaciones cuyo objetivo sea reducir el coste económico de la contratación de este servicio para los ciudadanos, continuando con las subvenciones incluidas en el Programa Conéctate y valorando el incremento de estas ayudas en aquellos supuestos en los que, en su caso, aquel servicio sea necesariamente más costoso debido a la ubicación geográfica del lugar donde se desee contratar el acceso”.

Esta resolución fue aceptada expresamente por la Consejería destinataria de la misma, quien nos puso de manifiesto en su contestación que se estaba trabajando en la próxima convocatoria del nuevo programa de extensión de banda ancha en zonas rurales para el periodo 2009-2012, programa que, con una inversión superior a veinticinco millones de euros, tiene como objetivo la mejora de las condiciones de calidad y de velocidad de acceso a Internet en todo el territorio. Asimismo, la Consejería de Fomento nos señaló también que continuaba desarrollando un conjunto de proyectos de formación para promover el uso inteligente de las tecnologías de la información y de la comunicación, destacando las actuaciones y programas desarrollados en el marco del Programa Iníciate.

El contenido de esta actuación de oficio fue ampliamente difundido a través de la publicación completa de la resolución formulada en la página web de la institución. Así mismo, también procedimos a informar del contenido de nuestra resolución y de la aceptación de la misma por Consejería de Fomento a varios ciudadanos que se dirigieron a esta institución planteando sus quejas relativas al acceso a una conexión de Internet de banda ancha. Así se actuó, entre otros, en los expedientes de queja **20090135**, **20091525** y **20091936**.

En conclusión, deseamos que las medidas anunciadas por la Administración autonómica contribuyan a garantizar el acceso de todos los castellanos y leoneses, en el plazo de tiempo más breve posible, a Internet a través de una conexión de banda ancha, así como a mejorar la implantación de las nuevas tecnologías en esta Comunidad. El cumplimiento de este objetivo se hace más necesario si cabe, considerando las reformas anunciadas desde la Administración estatal relativas a la inclusión, en el año 2011, del acceso a Internet mediante conexiones de banda ancha dentro del servicio universal de telecomunicaciones.



2. Protección de los usuarios de comunicaciones electrónicas

Uno de los sectores donde mayor conflictividad surge, año tras año, entre las empresas prestadoras de servicios y los usuarios de los mismos, es el sector de las telecomunicaciones, entendiéndose incluidos dentro del mismo, fundamentalmente, la telefonía (fija y móvil) e Internet.

Quizás por esta especial conflictividad, el Ordenamiento jurídico ha prestado una especial atención a la protección de los usuarios finales de servicios de comunicaciones electrónicas. En concreto, en España la normativa básica en esta materia se contiene en la Ley 32/2003, de 3 de noviembre, General de Telecomunicaciones, y en el RD 899/2009, de 22 de mayo, por el que se aprueba la carta de derechos del usuario de los servicios de comunicaciones electrónicas. Ahora bien, la existencia de las normas señaladas y de un procedimiento específico tramitado por la Secretaría de Estado de Telecomunicaciones y para la Sociedad de la Información del Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, no excluye que las conductas de las compañías operadoras de telecomunicaciones puedan constituir también infracciones administrativas tipificadas en la normativa general de defensa de los consumidores y usuarios, y que, en consecuencia, aquellos usuarios tengan derecho a ser protegidos como tales, también a través de esta última vía, por la Administración competente para ello.

Sin embargo, la práctica ha puesto de manifiesto en el pasado que aquella complementariedad entre la protección específica del usuario de los servicios de comunicaciones y la general de los consumidores y usuarios llevada a cabo por las administraciones autonómicas, no ha sido tal, asumiendo un protagonismo casi absoluto la primera, y quedando en un papel secundario, cuando no residual, la segunda.

La experiencia de los defensores del pueblo en este ámbito, como receptores de reclamaciones en materia de telecomunicaciones, así lo atestigua. En este sentido, en una de las conclusiones alcanzadas en las XXIV Jornadas de Coordinación de las Defensorías del Pueblo, celebradas en el mes de octubre de 2009 en torno, precisamente, a los diferentes aspectos relacionados con los derechos de los ciudadanos y las tecnologías de la información y la comunicación, se afirmaba que era esencial potenciar la función de inspección y tutela de los derechos de los consumidores y usuarios frente a las entidades prestadoras de estos servicios, estableciendo un régimen sancionador efectivo que disuada a las operadoras de determinadas prácticas que utilizan de manera reiterada vulnerando los derechos de los usuarios de aquellos.

Al respecto, esta institución ya había dirigido, en años anteriores, resoluciones a la Administración autonómica, en cuanto instancia competente en materia de protección de los consumidores y usuarios, relacionadas con la prestación de servicios de telecomunicaciones. En concreto, en los años 2002 y 2003 se formularon sendas resoluciones, a las que se hizo una



amplia referencia en los informes anuales correspondientes, en las cuales se recomendó sancionar las posibles infracciones a la legislación de protección de consumidores y usuarios que se pudieran estar cometiendo a través de los denominados servicios de tarificación adicional (**Q/943/01**) y mediante la emisión de información o publicidad engañosa por parte de los operadores de telecomunicaciones (**Q/1212/02**), respectivamente.

Sin embargo, considerando la relevancia cada vez mayor que la prestación de los servicios de telecomunicaciones ha alcanzado en la sociedad actual y la consecuente necesidad de mejorar constantemente la protección de sus usuarios, se estimó oportuno iniciar una actuación de oficio en 2009 (**20092308**), con el objeto de verificar las medidas que se estaban llevando a cabo en este sentido por la Administración autonómica en el sector concreto de las telecomunicaciones. En concreto, se ha preguntado acerca de las denuncias presentadas en este ámbito; de la forma en la cual se tramitaron y resolvieron aquellas; de las actuaciones de inspección realizadas y de los procedimientos sancionadores incoados como consecuencia del resultado de las mismas; y, en fin, del posible diseño y aplicación de campañas generales de información a los usuarios de telecomunicaciones de sus derechos como tales, así como de las vías para hacer valer los mismos.

En la fecha de cierre de este Informe no se había recibido la información solicitada, sin que hubiera transcurrido el plazo legal establecido para que la misma fuera remitida. En el Informe correspondiente al año 2010, se expondrá el resultado final de esta investigación de oficio.

MEDIO AMBIENTE

1. Vertidos en el Parque Natural “Cañón del Río Lobos”

Se inició una Actuación de Oficio en el año 2008 (**20080013**) para conocer el sistema de depuración de las aguas residuales en el municipio burgalés de Hontoria del Pinar y que afectaba a los valores naturales que se pretendían proteger en el Parque Natural “Cañón del Río Lobos”, situado en las provincias de Soria y Burgos, solicitándose información al Ayuntamiento de Hontoria del Pinar, a la Consejería de Medio Ambiente y a la Confederación Hidrográfica del Duero. Esta iniciativa del Procurador del Común coincidió además con la presentación de una queja sobre este mismo asunto por un ciudadano (**20080419**).

Para comprender mejor esta cuestión, debemos partir del hecho de que el Cañón del Río Lobos fue declarado Parque Natural por la Junta de Castilla y León el 17 de octubre de 1985. Como una de las medidas para preservar los valores del mencionado espacio natural, se proyectó por la Consejería de Medio Ambiente el tratamiento integral de las aguas de los municipios que están incluidos en el Parque Natural, o que vierten directamente al río Lobos,



construyendo una serie de depuradoras en las localidades de Casarejos, San Leonardo de Yagüe, Vadillo, Navaleno, Santa María de las Hoyas, Talveila, Uceró y Herrera de Soria (provincia de Soria), y de Rabanera del Pinar, La Gallega y Hontoria del Pinar (provincia de Burgos). Así, con fecha 27 de diciembre de 2005, se suscribió un convenio de colaboración entre la Consejería de Medio Ambiente, la Diputación Provincial de Soria y los ayuntamientos que vierten en dicho espacio natural, para asegurar el funcionamiento de la red de depuradoras construidas. En virtud de este convenio, la Consejería de Medio Ambiente aporta el 50% de los costes de explotación, los ayuntamientos correspondientes el otro 50%, y la Diputación Provincial asume la gestión y ordenación del sistema.

En el caso concreto de la depuradora de Hontoria del Pinar, según el informe remitido por la Consejería de Medio Ambiente, la obra fue adjudicada, con fecha 15 de diciembre de 1998, a una Unión Temporal de Empresas (en adelante, UTE), finalizando esta en el año 2002. Sin embargo, en diciembre de 2001, el Ayuntamiento de Hontoria del Pinar remitió un fax, detallando algunas medidas que no se habían ejecutado, y advirtiendo expresamente sobre el hecho de que *"si se produjesen perjuicios en el desagüe principal de Hontoria del Pinar por falta de aliviadero, no será responsabilidad de este Ayuntamiento"*.

La recepción de las obras se efectuó por el Servicio Territorial de Medio Ambiente de Burgos el 9 de mayo de 2005, finalizando el plazo de garantía el 9 de mayo de 2006. Sin embargo, cinco días antes de esa recepción, en el Acta de la reunión informativa de los representantes firmantes del Convenio específico de colaboración anteriormente mencionado, el representante de Hontoria del Pinar volvió a reclamar la reparación de las deficiencias que ya habían sido denunciadas en el fax remitido en 2001. Con fecha 15 de junio de 2006, mediante escrito remitido por la Alcaldía a la Dirección General de Calidad Ambiental, volvió a recordar de nuevo las obras pendientes que ya *"fueron reclamadas en su día a los Técnicos de la Junta y de la UTE que efectuó las obras"*.

Sin embargo, en mayo de 2007, tras ponerse en funcionamiento esta depuradora, se denuncia por la Guardería Fluvial *"el vertido de las aguas residuales procedentes del municipio de Hontoria del Pinar al río Lobos por la margen izquierda, sin pasar por la depuradora, sin autorización de la Confederación Hidrográfica del Duero"*, lo que provocó que el organismo de cuenca acordase la incoación de un expediente sancionador al Ayuntamiento de Hontoria del Pinar por infracción de la normativa de aguas. Sobre los mismos vertidos, se presentaron denuncias por la Asociación para la Defensa y Estudio de la Naturaleza (Asden), indicando que *"se trata de un problema estructural de diseño de la depuradora del municipio, que al unir las aguas negras con las procedentes de pluviales, hace que las tuberías se revienten por varios sitios y las arquetas se levanten provocando los vertidos directos al río..."*.



Estos hechos fueron reconocidos en noviembre de 2007 por la Administración autonómica, realizándose una inspección y limpieza mediante cámara para conocer su alcance, en la que se observó la existencia de deficiencias en su construcción, corroborando lo ya denunciado por el Ayuntamiento de Hontoria del Pinar en el año 2001: *“falta de estanqueidad debido a juntas abiertas, roturas de algunas secciones de las tuberías, grietas, atascos por la proliferación de raíces, aprovechando las debilidades del colector”*. De esta forma, se estimó conveniente la sustitución en toda su longitud del emisario por un trazado paralelo a la tubería actual, aunque el coste (aproximadamente un millón y medio de euros) se consideraba inasumible por la Corporación local, por lo que se requería *“la financiación de otras administraciones para poder llevarla a cabo”*. Por último, ante la persistencia de los problemas, la Dirección General de Infraestructuras Ambientales de la Consejería de Medio Ambiente, mediante resolución de 16 de enero de 2009, ordenó a la UTE responsable de la construcción de esta depuradora *“que proceda a su costa a la sustitución del colector-emisario de Hontoria del Pinar en el plazo de cuatro meses”*.

Sobre esta cuestión, tenemos que considerar que la depuración de las aguas residuales en los espacios naturales es una obligación recogida en el Plan Director de Infraestructura Hidráulica Urbana aprobado mediante el Decreto 151/1994, de 7 de julio, previéndose un procedimiento específico de financiación (el convenio específico de colaboración) tal como se ha hecho en este caso. Sin embargo, el problema surge como consecuencia de la deficiente ejecución de la obra por parte del contratista y que ha motivado la intervención de la Administración autonómica de acuerdo con la normativa de contratos, ya que considera que la responsabilidad de las deficiencias en el funcionamiento del colector son del contratista –al ser un vicio oculto-, y que estas no pudieron ser detectadas hasta la inspección del colector mediante cámara.

En consecuencia, esta Procuraduría considera que, dada la necesidad de preservar los valores naturales del Parque Natural del Cañón del Río Lobos, se debería proceder, en el caso de que no cumpla sus obligaciones la UTE, a la ejecución subsidiaria de la mencionada obra por la Consejería de Medio Ambiente, al no ser un acto personalísimo, conforme a lo previsto, con carácter genérico, en el art. 98 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre. Todo ello, con independencia de que posteriormente se pueda repercutir el coste de los trabajos de acuerdo con lo dispuesto en la normativa vigente. Finalmente, esta institución no contempló ninguna irregularidad en la actividad del Ayuntamiento de Hontoria del Pinar, ya que, en todo momento, advirtió de las deficiencias existentes en el colector.

Por todo ello, se formuló la siguiente resolución a la Consejería de Medio Ambiente:



“Que, de conformidad con lo dispuesto en el art. 98 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de RJAPyPAC, se proceda por la Consejería de Medio Ambiente a la ejecución subsidiaria de las obras de sustitución del colector-emisario de la localidad burgalesa de Hontoria del Pinar, sin perjuicio de la posterior repercusión de los gastos que procedan al contratista de acuerdo con las condiciones fijadas en la normativa de contratos”.

La Administración autonómica aceptó esta resolución comunicando que, mediante resolución de 20 de julio de 2009 de la Dirección General de Infraestructuras Ambientales, se encomendó a la empresa de Transformación Agraria, S.A. (Tragsa), la realización de la obra "Hontoria del Pinar. Emisario a la Edar"; tras obtener los pertinentes permisos de la Confederación Hidrográfica del Duero (al afectar a la zona de policía de dominio público hidráulico), y la disponibilidad de los terrenos por Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Hontoria del Pinar.

2. Saneamiento de aguas residuales en el Parque Regional de Picos de Europa (León)

En diciembre de 2006, como consecuencia de una actuación de oficio (**OF/59/05**) se formuló una resolución tanto a la Consejería de Medio Ambiente, como a los ayuntamientos implicados, instándoles a adoptar las siguientes medidas para la puesta en marcha de las depuradoras construidas en el espacio natural:

“Que, de manera urgente e inmediata, se inicien los trámites administrativos precisos para poner en funcionamiento las instalaciones de depuración de aguas residuales construidas como consecuencia del Decreto 151/1994, de 7 de julio, por el que se aprueba el Plan Director de Infraestructura Hidráulica Urbana, con el fin de preservar los valores ecológicos y de calidad ambiental proclamados en el Plan de Ordenación de Recursos Naturales del Parque Regional de Picos de Europa aprobado por Decreto 9/1994, de 9 de enero.

Que, de manera urgente e inmediata, se suscriba por parte de la Consejería de Medio Ambiente un convenio de colaboración con la Diputación Provincial de León y los Ayuntamientos de Acebedo, Boca de Huérgano, Boñar, Burón, Crémenes, Maraña, Oseja de Sajambre, Posada de Valdeón, Prioro, Puebla de Lillo, Reyero y Riaño, para la financiación y mantenimiento de las depuradoras ya construidas, teniendo en cuenta las especiales circunstancias de los municipios del Parque Regional de Picos de Europa con escasa población diseminada en cincuenta y ocho localidades.



Que se tenga en cuenta la participación de las administraciones municipales para la puesta en funcionamiento de estas depuradoras, modificando, incluso, el sistema de depuración de aguas residuales de aquellas localidades cuando existan otras tecnologías más eficientes y baratas”.

Posteriormente, se tuvo conocimiento de que el día 16 de abril de 2007 se suscribió un convenio específico de colaboración entre la Consejería de Medio Ambiente, el Consorcio Provincial de Gestión de Residuos Sólidos Urbanos de la provincia de León y los Ayuntamientos de Acebedo, Boca de Huérgano, Boñar, Burón, Crémenes, Oseja de Sajambre, Maraña, Posada de Valdeón, Prioro, Puebla de Lillo, Reyero y Riaño, con la finalidad de subsanar las deficiencias reconocidas en su momento.

En consecuencia, esta Procuraduría acordó en el año 2008 iniciar una Actuación de Oficio (**20080444**) para conocer si ya se habían puesto en marcha dichas depuradoras. Al respecto, la Consejería de Medio Ambiente informó que la entrada en vigor de las disposiciones recogidas en dicho convenio se retrasó al faltar la firma del Ayuntamiento de Valderrueda. En dicho acuerdo, se establecía que la puesta en marcha de las depuradoras así como la realización de las inversiones necesarias, correspondía a la Consejería de Medio Ambiente, mientras que la explotación y mantenimiento correspondía al Consorcio Provincial para la Gestión de Residuos Sólidos Urbanos para la provincia de León (fijándose un porcentaje de participación de cada localidad según el número de habitantes), que ya ha elaborado unos Pliegos de Prescripciones Particulares que regularán el concurso público de asistencia técnica para la explotación de las mismas.

De esta forma, la Administración autonómica confirmó que *“las referidas actuaciones de puesta en marcha de las instalaciones, se encuentran en ejecución, estando prevista su conclusión a finales del mes de abril”*. Tras concluir esta fase de obra, prosigue el mencionado informe, *“se iniciará la puesta a punto de las instalaciones que cuentan con equipos que precisan energía eléctrica, y que se prolongará por espacio de tres meses, momento en el que la gestión de las instalaciones pasará a depender del Consorcio Provincial para la Gestión de los Residuos Sólidos Urbanos, según el Convenio suscrito entre la Consejería de Medio Ambiente, la Diputación Provincial de León y los ayuntamientos implicados. Sin embargo, el resto de depuradoras que no necesitan energía eléctrica se encuentran en este momento operativas”*. En lo que se refiere a las actuaciones que se deben llevar a cabo en las localidades de Casasuertes, Cofiñal y Puebla de Lillo, la Consejería señala que estos trabajos finalizaron el día 2 de abril de 2008, mientras que se están redactando los proyectos correspondientes de depuración de las localidades de Oseja de Sajambre, Ribota y Caín, integradas en el Parque Nacional.



Por ello, tras congratularse de la firma del mencionado convenio de colaboración siguiendo las directrices fijadas en el Plan Director de Infraestructura Hidráulica Urbana, esta Procuraduría no tiene conocimiento de que se hayan ejecutado las obras contratadas para la puesta en marcha de las depuradoras que fueron adjudicadas en julio de 2008, a pesar de que el Consorcio Provincial ya ha anunciado en el *BOP* de León de 31 de julio de 2009, el concurso para la contratación del servicio de explotación, mantenimiento y conservación de las estaciones depuradoras de aguas residuales del Parque Regional. De todas formas, esta institución estimó que la Consejería debe instar a la empresa adjudicataria a que lleve a cabo las obras contratadas en el plazo señalado con el fin de evitar más demoras, cumpliendo así los mandatos establecidos en los arts. 12.7, 35.1 y 38 del Plan de Ordenación de Recursos Naturales del Parque Regional.

Además, para evitar que vuelvan a repetirse de nuevo los problemas mencionados, se recordó a la Consejería de Medio Ambiente que debe ser especialmente escrupulosa para evitar que se vuelvan a repetir entregas defectuosas. Para ello, con anterioridad a la recepción de las obras, las depuradoras deberán disponer de las oportunas licencias ambiental y de apertura que aseguren que su funcionamiento se va a llevar a cabo conforme a los criterios fijados por la Administración autonómica (sin que sea precisa la Declaración de Impacto Ambiental que sólo resulta exigible para aquellas estaciones depuradoras ubicadas en núcleos de población de más de 15.000 habitantes), cumpliendo lo dispuesto en el art. 18.1 del Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares.

Por todo ello, se formuló la siguiente resolución a la Consejería de Medio Ambiente:

“Que se adopten las medidas pertinentes por la Consejería de Medio Ambiente para que las obras contratadas en el expediente 560-LE-736 se ejecuten en el plazo señalado con el fin de que las depuradoras de las localidades integradas en el Parque Regional de los Picos de Europa puedan ponerse en funcionamiento lo antes posible y así garantizar los criterios de calidad de las aguas fijados en los arts. 12.7, 35.1 y 38.2 del Decreto 9/1994, de 20 de enero, por el que se aprueba el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de Picos de Europa.

Que, de conformidad con lo que establece la Ley 11/2003, de 8 de abril, de Prevención Ambiental de Castilla y León, las mencionadas depuradoras deben obtener, con carácter previo a su puesta en marcha y a la recepción de las obras ejecutadas, las licencias ambientales y de apertura, para garantizar que su funcionamiento se ajusta a las condiciones técnicas establecidas evitando así que vuelvan a producirse las deficiencias anteriores que imposibilitaron su puesta en marcha”.



Con posterioridad a la fecha de cierre de este Informe, la Administración autonómica contestó rechazando esta resolución, al considerar que ya se había resuelto el problema tras la finalización de las obras en agosto de 2009 y su recepción dos meses después, y que la responsabilidad recaía a partir de este momento en el Consorcio Provincial para la Gestión de Residuos. Además, indicaba que el convenio de colaboración garantiza la continuidad y el mantenimiento de estas instalaciones.

3. Falta de limpieza del río Torío en el Barrio de Puente Castro (León)

Se inició una actuación de oficio (**20081229**) para conocer las causas del estado de insalubridad del río Torío a su paso por el Barrio de Puente Castro, en la ciudad de León, y que se había agravado en verano de 2008, provocando malos olores que fueron denunciados por algunos vecinos (sobre este mismo asunto se presentó también una queja (**20090489**)). A tal fin, se solicitó información al Ayuntamiento de León, a la Confederación Hidrográfica del Duero, a la Mancomunidad Municipal para el Saneamiento Integral de León y su Alfoz (en adelante, Saleal), y a la Consejería de Medio Ambiente.

Los hechos objeto de la presente actuación fueron reconocidos por el organismo de cuenca, ya que, aunque indicaba que el mencionado río presentaba *“unos parámetros normales en lo que a características hidrológico-hidráulicas se refiere”*, dado el fuerte estiaje que sufre durante el periodo estival, en esos momentos *“existía una gran acumulación de residuos sólidos urbanos (basuras, carros de la compra, coches de niño, etc.)”*. En principio, ni la Confederación, ni la Consejería tenían proyectada ninguna actuación al tratarse de un tramo urbano, correspondiendo dicha competencia por tanto al Ayuntamiento de León. Este, a su vez, informó que había solicitado al organismo de cuenca la firma de un convenio o acuerdo de colaboración para implementar un programa de mantenimiento de los cauces de los ríos Torío y Bernesga. Sin embargo, dada la situación, en julio de 2008, se solicitó al organismo de cuenca la obtención de una autorización de ejecución de obras en zona de dominio público hidráulico, con el fin de realizar un tratamiento silvícola (tareas de apeo y desbroce de la vegetación espontánea), en ambas márgenes del río Torío, en el tramo que discurre entre los barrios de Puente Castro y La Lastra. Tras recibir la pertinente autorización, se ejecutaron las obras por la empresa pública Tragsa, finalizando a finales del mes de septiembre de 2008, por lo que aparentemente, se habían subsanado los problemas.

En cambio, en su informe, la Confederación nos describe diversos vertidos que han supuesto una merma de la calidad de las aguas de este río. Dos de ellos, procedentes de los aliviaderos del Ayuntamiento de Villaquilambre y de Villaobispo de las Regueras en el año 2007, ya habían sido solucionados mediante la renovación de las redes de saneamiento. Sin embargo, otros dos todavía no habían sido resueltos: uno existente junto a la urbanización “La Candamia”



en el Canal de La Serna, y que procede de una deficiente conexión de la red de aguas fecales procedente de un inmueble situado en la C/ Vegamián, de la capital leonesa, y otro, situado junto al aliviadero de Puente Castro, que obligaría a la conexión de la red de fecales con la de pluviales en la Avenida de Madrid.

Tras la recepción de estos informes, se consideró, en primer lugar, que sería conveniente, tal como acertadamente había propuesto el Ayuntamiento de León, la formalización de un convenio de colaboración entre esta Administración y el organismo de cuenca que serviría para coordinar actuaciones con el fin de dar solución a los problemas denunciados por los ciudadanos. En dicho acuerdo, se deberían definir las actuaciones a realizar por cada una de las partes, lo que no parece excesivamente complicado puesto que se trata de la mejora, la limpieza y el mantenimiento cotidiano de las riberas de los ríos Torío y Bernesga a su paso por la ciudad de León sin que resulte precisa la construcción de grandes infraestructuras. De esta forma, se establecería un mecanismo eficaz y permanente que pueda dar una respuesta a las demandas de los ciudadanos, evitando polémicas estériles.

En lo que respecta a los vertidos, se trata de un problema estructural (así consta en las actas de Saleal desde el año 2007). En consecuencia, esta institución instó a la Mancomunidad Saleal, y al Ayuntamiento de León para que ejecuten las obras precisas, en el sentido de los informes técnicos remitidos, para solucionar definitivamente las deficiencias que la Confederación Hidrográfica del Duero ha detectado en el canal de La Serna y en el Barrio de Puente Castro, correspondiendo su control a la Mancomunidad conforme a las previsiones establecidas en la normativa vigente. Además, se deben remitir todos los expedientes al organismo de cuenca para que confirme que las actuaciones ejecutadas han servido para solucionar los vertidos denunciados, ya que, en caso contrario, esta debería ejercer las potestades previstas en la normativa de aguas, incluido en su caso la incoación de los oportunos expedientes sancionadores.

De acuerdo con esta argumentación jurídica, se formuló al Ayuntamiento de León y a la Mancomunidad Saleal la siguiente resolución:

“Que se garantice que la ejecución de las obras precisas, en el sentido de los informes técnicos remitidos, sirven para solucionar definitivamente los vertidos que se han detectado tanto en la presa de La Serna, como en el Barrio de Puente Castro, y que afectaban a la calidad de las aguas del río Torío a su paso por la capital leonesa, asegurándose de la erradicación de las molestias provocadas a los vecinos.

Que se remitan todas las actuaciones a la Confederación Hidrográfica del Duero para que esta pueda llevar los controles pertinentes conforme a las potestades conferidas en la normativa de aguas”.



Ambas administraciones públicas aceptaron la resolución, comunicando asimismo la Confederación que se habían ejecutado las obras requeridas en el Barrio de Puente Castro, constatando que se había despejado de maleza las inmediaciones, y se había alargado el conducto de desagüe hasta el río Torio, como se había requerido.

4. Abandono de residuos en una nave de la localidad de San Martín del Camino (León)

Esta Procuraduría del Común tuvo conocimiento, a través de los medios de comunicación, del supuesto abandono de 4.000 toneladas de residuos en una nave de la localidad leonesa de San Martín del Camino, por lo que se acordó el inicio de una actuación de oficio (**20081815**) para corroborar los hechos. Para ello, se solicitó información al Ayuntamiento de Santa Marina del Rey, a la Subdelegación del Gobierno en León, al Consorcio Provincial para la Gestión de Residuos Sólidos Urbanos en la provincia de León (en adelante, Gersul), y a la Consejería de Medio Ambiente.

En efecto, de acuerdo con la denuncia formulada por la Patrulla del Seprona de la Guardia Civil de León –que ha sido remitida a esta institución por la Subdelegación del Gobierno- en febrero de 2007, los agentes de la autoridad procedieron a inspeccionar la mencionada nave, al tener conocimiento de que, en su interior, se encontraba una gran cantidad de residuos plásticos almacenados, indicando que dicha nave *“se encuentra cerrada en todo su perímetro, teniendo una altura media de 10 metros, disponiendo de dos puertas de acceso al interior de la misma. Dividida interiormente en dos habitáculos por una pared de ladrillo y chapa metálica, uno de ellos de aproximadamente 1.000 metros cuadrados, se encuentra ocupado en su mayoría, por lo que a simple vista parecen ser residuos sólidos de naturaleza plástica y de papel. Estos residuos se encuentran empaquetados en fajos apilados en sentido piramidal, llegando a alcanzar unos 5 metros de altura, observándose cosida en varios fardos etiquetas escritas en idioma alemán”*. No obstante, se señala que *“inspeccionadas las inmediaciones de esta nave, no se han observado afecciones al suelo, a las aguas o de otro tipo que pudieran perjudicar el medio ambiente o dañar el equilibrio de los sistemas naturales”*. Tras la práctica de las investigaciones, los agentes de la autoridad concluyeron que se trataba de un conglomerado de empresas que introducían residuos en España procedentes de Alemania, con el fin de abandonarlos en distintos puntos de la geografía nacional, percibiendo por ello importantes cantidades de dinero. Todas estas actuaciones fueron remitidas a la Delegación Territorial en León para que el órgano competente de la Administración autonómica pudiese adoptar las medidas que fuesen procedentes.

Sobre estos residuos, la Consejería de Medio Ambiente nos da traslado de la inspección practicada por técnicos del Laboratorio Regional de Calidad Ambiental y del Servicio



Territorial de Medio Ambiente de León en diciembre de 2008, en la que se concluye que *“se trata pues del almacenamiento de un residuo peligroso, no urbano. A efectos de medio ambiente, no debería tratarse como un abandono porque en principio, dada su situación, no parece que se creen riesgos para el agua, aire o suelo, fauna o flora, ruidos ni olores estando cerrado o techado, estanco y con control del acceso, siendo el único peligro inminente un posible incendio por vandalismo, meteorológico o por descarga en la corriente eléctrica”*. Asimismo, Gersul destaca que, para saber si estos residuos pueden ser tratados en el Centro de San Román de la Vega dependiente de ese Consorcio Provincial, debe determinarse previamente si son residuos industriales o municipales y cuál es su composición. Por último, el Ayuntamiento de Santa Marina del Rey informa que el conocimiento que tiene del asunto de referencia es sólo y exclusivamente a través de la prensa, solicitando ayuda a la Administración autonómica.

Tras felicitar por su actuación a la Patrulla del Seprona de la Guardia Civil de León y a los técnicos del Laboratorio Regional de Medio Ambiente, esta Procuraduría debe partir del hecho de que se han almacenado plásticos, y de que estos son calificados como residuos. Tal y como se describe en los informes técnicos anteriormente desarrollados, nos encontramos ante un tipo de residuo que de conformidad con la Orden MAM/304/2002, de 8 de febrero, por la que se publican las operaciones de valorización y eliminación de residuos y la Lista Europea de Residuos (Código 191204), debe ser calificado como no peligroso y de origen no urbano.

Por lo tanto, esta institución considera que se debe calificar la acción denunciada no como depósito, sino como eliminación incontrolada al haber transcurrido más de dos años desde la denuncia de la Guardia Civil, tal como se deduce del art. 19.2 de la Ley de Residuos y de la interpretación seguida por algunos TSJ (SSTSJ de Galicia de 9 de febrero de 2005, y de Valencia de 14 de abril de 2000). En efecto, esta institución considera que se han infringido diversos preceptos de la Ley de Residuos, ya que el art. 12.2 de la norma establece que *“queda prohibido el abandono, vertido o eliminación incontrolada de residuos en todo el territorio nacional y toda mezcla o dilución de residuos que dificulte su gestión”*, por lo que los residuos deben ser entregados a un gestor autorizado, tal como se recoge en el art. 15 de la Ley 10/1998. Sin embargo, el titular de la nave no es en absoluto un gestor autorizado para el tratamiento de dichos residuos plásticos, por lo que se deben trasladar a uno habilitado por la Administración autonómica para proceder a su eliminación y/o valorización. En este caso, no procedería que dicho tratamiento lo llevase a cabo el Consorcio Gersul, puesto que no se trata de residuos sólidos urbanos generados en la provincia de León, sino que su origen es industrial, procedente de otro país, Alemania.

Ante el abandono de estos residuos –lógicamente han pasado ya más de dos años-, debería ser la Consejería de Medio Ambiente, dada la escasez de medios materiales y



personales de un municipio pequeño como el de Santa Marina del Rey la que asumiese la labor de impulso y coordinación para proceder a su tratamiento. Asimismo, al tratarse de una infracción continuada, debería acordarse la incoación de un expediente sancionador por infracción de lo dispuesto en el art. 34.3 b) de la Ley de Residuos, como abandono o eliminación incontrolada, siendo responsables concurrentes tanto el conglomerado de empresas que transportó el residuo desde Alemania, como el propietario de la nave. Finalmente, debe tenerse en cuenta la necesidad de cumplir el principio comunitario de “quien contamina, paga”, plasmado en el art. 36.1 de la Ley de Residuos, por lo que deberá adoptarse como medida ejecutiva la obligación de reciclar estos residuos, trasladándolos a un gestor autorizado. Como dados los antecedentes, los responsables no van a hacerse cargo de esta obligación, la Administración autonómica debería adoptar las medidas de ejecución forzosa –en este caso, la ejecución subsidiaria prevista en el art. 98 de la Ley 30/1992- exigiendo solidariamente los gastos y perjuicios a los que se determinen como responsables.

Por último, tenemos que señalar que, la inspección practicada por el Laboratorio Regional de Medio Ambiente, ha constatado que el propietario de la nave ha llevado a cabo una actividad -almacenamiento de residuos plásticos no peligrosos- para la que no disponía de licencia ni ambiental, ni de apertura, lo cual constituye una infracción al art. 74.3 a) de la Ley de Prevención Ambiental de Castilla y León. En este caso, la potestad sancionadora correspondería al Ayuntamiento de Santa Marina de Rey (art. 81.2 de la Ley 11/2003). Únicamente, en el supuesto de inactividad, correspondería tramitar este expediente sancionador al órgano competente de la Consejería de Medio Ambiente, de acuerdo con lo dispuesto en el art. 82 de esta norma.

De todas formas, tras archivar las actuaciones respecto al Consorcio Gersul, se formularon las siguientes resoluciones:

Ayuntamiento de Santa Marina de Rey:

“Que, de conformidad con lo previsto en los arts. 74.3 a) y 81.2 de la Ley 11/2003, de 8 de abril, de Prevención Ambiental de Castilla y León, se acuerde por el órgano competente del Ayuntamiento de Santa Marina del Rey la incoación del oportuno expediente sancionador (...), al llevar a cabo una actividad de almacenamiento de residuos plásticos en una nave que carece de las preceptivas licencias ambiental y de apertura para el ejercicio de esta actividad”.

Consejería de Medio Ambiente:

“Que la Consejería de Medio Ambiente debió haber actuado más diligentemente para eliminar el depósito de residuos plásticos existentes en la nave (...) de la localidad leonesa de San Martín del Camino, ya que la denuncia de los agentes de la Guardia



Civil fue remitida a la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en León con fecha 30 de mayo 2007.

Que, en el supuesto de que no se hubiese llevado a cabo ninguna actuación administrativa tras las inspecciones practicadas por técnicos del Laboratorio Regional de Calidad Ambiental y la Patrulla del Seprona de la Guardia Civil de León, se acuerde por el órgano competente de la Consejería de Medio Ambiente, previa comprobación de los hechos si se considerara procedente, la incoación del oportuno expediente sancionador como presuntos responsables de una infracción tipificada en el art. 34.3 b) de la Ley 10/1998, de 21 de abril, de Residuos.

Que, en el caso de que durante la tramitación del expediente sancionador no se delimitase el grado de participación, se determine la solidaridad en la responsabilidad de los distintos imputados, de acuerdo con lo establecido en el art. 32.2 de la Ley de Residuos.

Que se acuerde el traslado de dichos residuos a un gestor autorizado para su reciclaje y valorización, trasladando el coste de dicha gestión a aquellas personas que se determinen como responsables, previa tramitación del oportuno expediente, de acuerdo con lo previsto en el art. 36 de la Ley de Residuos”.

La Administración municipal aceptó esta resolución, comunicando que se había impuesto una sanción al propietario de la nave por el ejercicio de actividad clasificada sin licencia municipal. Con posterioridad a la fecha de cierre de este Informe, la Administración autonómica rechazó esta resolución al considerar que su actuación había sido correcta.

5. Tala de árboles en el Parque de la Era de Trobajo del Camino (León)

Se inició una actuación de oficio (**20091008**) al tener conocimiento de la corta de numerosos árboles (ciruelos chinos, acebos, sauces y coníferas) de bastante antigüedad en el Parque de la Era, situado en la localidad leonesa de Trobajo del Camino, y que había provocado las protestas de algunos vecinos.

En consecuencia, se solicitó información al Ayuntamiento de San Andrés del Rabanedo, quién facilitó los informes técnicos solicitados para llevar a cabo la remodelación de la zona verde, no existiendo ninguna especie, según la Administración autonómica, que estuviera incluida en los catálogos de flora protegida vigentes, ya que se trata de variedades de jardinería que no requieren ningún tipo de autorización del Servicio Territorial de Medio Ambiente de León. Además, según el informe técnico municipal, las especies taladas han sido únicamente aquellas que no han podido ser trasplantadas.



Por todas estas razones, se archivó esta actuación de oficio al no constatar ninguna irregularidad en la remodelación acordada por la Administración municipal.

RIESGOS DE LAS TICS EN EL ÁMBITO EDUCATIVO

Bajo el presupuesto de que la implantación de las nuevas tecnologías de la comunicación y de la información (TIC) ha irrumpido de forma extraordinaria en los hábitos de la sociedad, y, en particular, en los de aquellas personas de menor edad, que han asumido con naturalidad la existencia de unos recursos que les son contemporáneos, y cuya utilización está actualmente siendo potenciada, se tramitó el expediente de oficio **20092021**.

Como se había concluido en las XXIV Jornadas de Coordinación de Defensores del Pueblo, celebradas entre los días 19, 20 y 21 de octubre, las TIC son instrumentos de garantía y efectividad de los derechos sociales, y, en el ámbito educativo, la Administración debe ser el verdadero agente para, entre otros fines, realizar acciones de formación y alfabetización digital que permitan a los potenciales usuarios conocer la utilidad de los desarrollos alcanzados.

No obstante, tampoco podemos ignorar que la utilización de dichas tecnologías, y en especial de Internet, conlleva unos riesgos, como el derivado del tratamiento de datos personales, el denominado "cyberbullying" y otras técnicas que, como hemos podido ver en casos de actualidad recientes, pueden afectar a la integridad de los menores si no se evita una mala utilización de los recursos y no existe un control a tal efecto.

Por ello, a la Administración educativa, con relación a los alumnos de enseñanzas no universitarias, también les corresponde llevar a cabo una actuación dirigida a formar sobre el adecuado uso de las TIC y evitar los peligros que las mismas pueden entrañar. Esta actuación ha de estar dirigida a toda la comunidad educativa, y, en especial, tanto a los alumnos como a sus padres, siendo éstos los que en muchas ocasiones se ven superados por los conocimientos que tienen sus hijos, de modo que la función de control que deberían llevar a cabo resulta inadecuada.

Por lo que respecta a la Comunidad de Castilla y León, en consideración a la información que nos facilitó la Consejería de Educación, pudimos constatar que la Administración autonómica compartía la valoración del "alto riesgo" que implica el uso inadecuado de las TIC, cuya virtualidad estaba en ofrecer nuevas oportunidades para aprender, para innovar y para mejorar la educación, pero que también pueden llevar al desarrollo de comportamientos disfuncionales y de problemas de convivencia.

A partir de esta constatación, la Consejería de Educación ha hecho hincapié en el Plan de Convivencia Escolar de Castilla y León vigente desde el curso 2004/2005, que se desarrolla en los centros educativos, y a través del cual se trata de sensibilizar en contra del acoso e



intimidación entre iguales (“bullying”), con independencia de su modalidad, y, por tanto, incluyendo el “cyberbullying”; formar a los alumnos en ayudas entre iguales, incluyendo aspectos relacionados con el uso adecuado de las TIC; apoyar y proteger a las potenciales víctimas, en particular con un Programa de Asistencia Jurídica de la Consejería de Educación; y seguir y evaluar la situación existente, mediante el análisis de los datos proporcionados por los centros y las solicitudes de profesores y alumnos de asistencia jurídica a través del Programa referido, para intervenir con carácter preventivo y de la forma más eficaz ante los problemas que se detecten.

Asimismo, la Consejería de Educación también hizo referencia a la tipificación como conducta contraria a las normas de convivencia, en el art. 37-g) del Decreto 51/2007, de 17 de mayo, por el que se regulan los derechos y deberes de los alumnos y la participación y los compromisos de las familias en el proceso educativo, de “la utilización inadecuada de aparatos electrónicos”. A ello podríamos añadir que el art. 32-2, f) del mismo Decreto, también contempla, como una circunstancia agravante de la responsabilidad derivada de las conductas que perturban la convivencia, “la publicidad o jactancia de conductas perturbadoras de la convivencia a través de aparatos electrónicos u otros medios”.

Por otro lado, también la Administración educativa anunció la puesta en marcha de una web temática de valor informativo, dentro del Portal de Educación, con espacios propios para los centros, alumnos y padres y profesores, que, en efecto, podía ser el soporte de contenidos dirigidos a prevenir conductas de “ciberacoso” o similares, que supongan cualquier tipo de perjuicio para los alumnos que son usuarios de las nuevas tecnologías. Y, desde la Consejería de Educación se ha adquirido un software de protección y de control de contenidos para dotar a los centros docentes públicos.

A partir de estos datos que nos había facilitado la Administración educativa de nuestra Comunidad, dirigimos la siguiente resolución:

“Que la Administración educativa de esta Comunidad, de acuerdo con la sensibilidad mostrada sobre los riesgos que implica el uso de las TIC para los menores de edad inmersos en el sistema educativo, mantenga e implemente las líneas de actuación dirigidas a que éstos, tanto en calidad de alumnos, como de simples usuarios de las TIC, sean conscientes de dichos riesgos y de las pautas existentes para evitarlos y denunciarlos, y tengan el debido control de quienes están a cargo de sus cuidados, para lo cual debe facilitárseles la información y los conocimientos mínimos adecuados tal fin”.

Aunque en la fecha de cierre de este Informe, la Consejería de Educación no había aceptado o rechazado nuestra resolución, lo cierto es que, con posterioridad a la misma, hemos



podido comprobar la inclusión de la web temática sobre el “Plan de Prevención del Ciberacoso y la Promoción de la Navegación Segura en Centros Escolares” que nos había sido anunciada, dentro de los contenidos del Portal de Educación, con unos contenidos que facilitan una información muy útil para toda la comunidad educativa, con el fin de evitar los riesgos que justificaron la tramitación de nuestra actuación de oficio, y en cuya fundamentación, además, se hace referencia a la Resolución que el Procurador del Común dirigió en el mes de enero de 2009 a la Consejería de Fomento, a la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades y a la Consejería de Educación, animando a la puesta en marcha de acciones concretas que garantizaran la protección de los menores.

CINE Y OTROS ESPECTÁCULOS PARA PERSONAS CON DISCAPACIDAD SENSORIAL

Con la referencia **20090156**, se tramitó un expediente que respondía a la inquietud de facilitar a las personas que presentan una discapacidad física o sensorial el acceso normalizado a los principales medios de entretenimiento que están presentes en nuestra cultura de una forma gradual, y, en particular, el acceso a aquellas artes visuales y escénicas, como el caso del cine y el teatro, que además responden a procesos comunicativos y educativos de los que no pueden verse privadas estas personas, teniendo en cuenta la existencia de mecanismos tecnológicos que lo permiten, y el carácter de universalidad de los mismos.

En efecto, la Declaración Universal de Derechos Humanos proclamada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 10 de diciembre de 1948, en su art. 27-1, recoge el derecho de “toda persona a tomar parte libremente en la vida cultural de la comunidad, a gozar de las artes y a participar en el progreso científico y en los beneficios que de él resulten”.

Al margen de las fuentes de Derecho Internacional, el art. 44-1 de la Constitución Española establece que “los poderes públicos promoverán y tutelarán el acceso a la cultura, a la que todos tienen derecho”, y, en el art. 43 se obliga a los poderes públicos a facilitar la “adecuada utilización del ocio”. Asimismo, el art. 13-10 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León, contempla el derecho de los castellanos y leoneses a acceder a la cultura en condiciones de igualdad.

En consideración a dichas previsiones, y la necesidad de llevar a cabo políticas de integración de los disminuidos físicos, sensoriales y psíquicos (art. 49 de la Constitución, que inspira la Ley 13/1982, de 7 de abril de Integración Social de Minusválidos; así como el art. 13-8 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León), resulta obvio que las Administraciones Públicas deben llevar a cabo políticas adecuadas dirigidas a hacer efectivo el acceso habitual al cine, al teatro, y a lugares de ocio similares, para personas que presentan algún tipo de discapacidad.



A nivel estatal, la Ley 15/2001, de 9 de julio, de fomento y promoción de la cinematografía y el sector audiovisual, ya preveía, entre los criterios a tener en cuenta para otorgar ayudas a la producción y a la promoción y distribución de obras cinematográficas y audiovisuales, la utilización de técnicas que posibilitaran el acercamiento de las personas con discapacidad (arts. 5 y 6). Con posterioridad, la Ley 55/2007, de 28 de diciembre, del Cine, cuya Disposición Derogatoria Única, Letra a), derogó la anterior Ley, prevé las mismas medidas (arts. 28 y 29), y además contiene una disposición adicional tercera, sobre el acceso al cine para las personas con discapacidad, cuyo apartado 1, prevé que “las Administraciones Públicas, en el ámbito de sus respectivas competencias, promoverán la accesibilidad al cine de las personas con discapacidad física o sensorial, velando por un uso regular, normalizado y sin discriminaciones de los medios audiovisuales”.

El Estatuto de Autonomía de Castilla y León, al margen de las competencias exclusivas atribuidas a nuestra Comunidad, sobre la cultura y los espectáculos y actividades recreativas, y, en particular, sobre “la industria cinematográfica y audiovisual de Castilla y León y de promoción y planificación de equipamientos culturales de Castilla y León” (art. 70, 31º, c) y 32º), establece en su art. 13-8 que “las personas de Castilla y León con algún grado de discapacidad tienen derecho a la igualdad de trato y de oportunidades, a la accesibilidad en cualquier ámbito de la vida, así como a las ayudas públicas necesarias para facilitar su plena integración educativa, laboral y social”.

Con este marco normativo, las Administraciones públicas tienen que impulsar el acceso normalizado de las personas con discapacidad a cines y teatros con sistemas de audiodescripción para personas ciegas y con discapacidad visual, y de subtítulo especial que permita la comprensión de las películas y obras por parte de personas sordas y con discapacidad auditiva, y que podrían ser utilizados en salas compartidas con público que no tuviera esos tipos de discapacidad.

A la vista del informe que nos remitió la Administración autonómica, son excepcionales, ocasionales y esporádicas las actuaciones dirigidas a dicho tipo de personas, por lo que es necesario ampliar las mismas para conseguir el acceso normalizado en el que está implicada toda la sociedad, y, en particular, las Administraciones públicas.

Con relación a las subvenciones dirigidas al sector audiovisual, también se nos indicó que, en las correspondientes Órdenes de convocatoria, se tiene en cuenta, para valorar los proyectos presentados, las adaptaciones que faciliten el acceso a las personas con discapacidad. Sin embargo, ninguna mención expresa se incorpora a los criterios previstos para valorar las solicitudes de subvenciones por parte de productores, autores, guionistas, realizadores o distribuidores, respecto a la posible consideración de adaptaciones dirigidas a la



accesibilidad de las personas con problemas sensoriales, promoviendo las mismas mediante la actuación de la Administración que subvenciona las producciones audiovisuales.

Con todo ello, consideramos que debe haber una mayor implicación de la Administración autonómica que la que actualmente existe, para facilitar el acceso de las personas con discapacidad a las salas de cine y teatro, por lo que acogemos de forma muy favorable el anuncio que nos ha llegado de la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades, en el sentido de que la Ponencia Técnica de Accesibilidad estudiará la posibilidad de facilitar ese acceso en una futura modificación del Reglamento de Accesibilidad vigente.

En todo caso, ya sea a través de ayudas para financiar los medios técnicos precisos, ya sea a través de convenios con otras Administraciones o Asociaciones a los mismos efectos, ya sea desarrollando la normativa que establezca los presupuestos necesarios para que el acceso de las personas con discapacidad sensorial sea efectivo, a la Administración le corresponde tener un papel especialmente activo, por lo que, consideramos oportuno formular la siguiente resolución, con el fin de que:

“Se desarrolle un programa o programas específicos que integren acciones en el ámbito de la promoción de la cultura, y, en particular, en el de la promoción de las artes audiovisuales y escénicas, con el objetivo de facilitar, de forma gradual, a toda persona que tenga cualquier tipo de discapacidad, el acceso a las producciones audiovisuales y escénicas que existan en cada momento, hasta que se consiga que dicho acceso tenga el carácter más normalizado posible”.

Esta resolución, remitida a las Consejerías de Cultura y Turismo y de Familia e Igualdad de Oportunidades, fue aceptada, mostrándose una especial sensibilidad por la problemática que motivó la apertura del expediente.

FAMILIA, IGUALDAD DE OPORTUNIDADES Y JUVENTUD

1. Situación del autismo en Castilla y León

La Clasificación Internacional de Funcionamiento de la Discapacidad y de la Salud (Organización Mundial de la Salud) ha incluido el autismo como una discapacidad diferenciada y con entidad propia, surgida de la alteración en el desarrollo de una serie de funciones mentales básicas indispensables para otras más específicas, las que nos permiten ejecutar actividades concretas con cierto nivel de autonomía.



Siendo, pues, una profunda alteración de diferentes funciones del sistema nervioso central, se configura este trastorno como una discapacidad diferente que genera unas necesidades de tratamiento específico y especializado.

Sin embargo, el colectivo de personas afectadas por trastornos del espectro autista sigue padeciendo importantes carencias asistenciales. Algunas de ellas fueron conocidas a través de la Comparecencia de la Presidenta de la Federación de Autismo de Castilla y León en la Comisión no Permanente para las Políticas Integrales de la Discapacidad, en sesión celebrada el día 9 de junio de 2005 en Fuensaldaña.

Es sabido, no obstante, que a través de la constante labor desarrollada por dicha organización se ha producido una mejora en la colaboración prestada por la Administración mediante la articulación de diversas líneas específicas de actuación.

No obstante, y a pesar de los avances producidos hasta el momento, son todavía muchas las personas con autismo que siguen sin beneficiarse de los progresos conseguidos en los últimos años al no poder acceder a un tratamiento adecuado a sus características. De hecho, el autismo continúa siendo, según la Federación Autismo Castilla y León, una discapacidad "invisible", desconocida y objeto de numerosas discriminaciones, incluso entre el colectivo de las personas con discapacidad ("los marginados dentro de los marginados").

El hecho de estar afectado por un síndrome de esta tipología sigue constituyendo, pues, una circunstancia de desigualdad para quienes la padecen y les sitúa en una evidente posición de desventaja en la sociedad.

Estas circunstancias aconsejaron el inicio de una actuación de oficio (**OF/17/06**) sobre la situación del autismo en Castilla y León, cuya tramitación ha servido para conocer, desde la experiencia de la labor desarrollada por la Federación citada, la persistencia de importantes carencias todavía no cubiertas para lograr la protección especial que precisa este grupo especialmente vulnerable. Se apoyó, por ello, desde esta Procuraduría un mayor avance de la política de atención a favor de las personas con autismo fundamentada en la individualidad y especificidad de dicha discapacidad, en relación con los siguientes aspectos:

1. En relación con el reconocimiento de la especificidad.

En las estadísticas oficiales las personas con autismo no figuran como tales, estando englobadas en grupos más amplios de personas con discapacidad. De ello deriva la necesidad de reconocer el autismo como una discapacidad específica, de acuerdo con las clasificaciones reconocidas en el ámbito internacional. Precisamente, la falta de este reconocimiento específico dificulta una planificación adecuada y realista de los servicios que precisan estas personas.

2. En relación con el diagnóstico.



En Castilla y León la discrepancia entre los índices de prevalencia y el número de casos diagnosticados demuestra la existencia de graves problemas de detección. De hecho, muchos casos de personas con autismo carecen de diagnóstico o éste se produce de forma muy tardía.

La propuesta ofrecida por la Federación Autismo Castilla y León para resolver este problema se centra en la realización de acciones formativas dirigidas a peditras y otros profesionales del ámbito sanitario, profesionales de guarderías y centros educativos y en la creación de equipos especializados de detección y diagnóstico. Ello fundamentado en la necesidad de una valoración ajustada por un equipo multiprofesional, con un adecuado conocimiento del autismo y de las características especiales de esta discapacidad.

3. En relación con el tratamiento.

Se destaca, asimismo, la relevancia de una intervención precoz adaptada a las necesidades individuales como paso esencial hacia la integración social, defendiéndose el derecho de toda persona bajo sospecha de presentar un TEA a ser diagnosticada en el menor tiempo posible y a recibir cuanto antes un tratamiento específico orientado a desarrollar al máximo sus potencialidades. La rápida participación en programas de atención temprana resulta decisiva en el desarrollo de las habilidades y en el grado de autonomía de las personas con autismo.

4. En relación con la educación.

Las necesidades educativas de las personas con autismo requieren un esfuerzo de adaptación y flexibilidad del sistema educativo. Se han reclamado, por ello, las siguientes medidas:

a) Realizar las adaptaciones necesarias desde el entorno académico para facilitar a los alumnos la atención educativa que precisan.

b) Incrementar las plazas educativas específicas en algunas provincias, con especial atención en el medio rural.

c) Permitir la existencia de aulas específicas de autismo de titularidad de las asociaciones que estén integradas en centros públicos o concertados, así como programas de apoyo en centros ordinarios. Este modelo se considera el más adecuado, ya que contempla una intervención educativa especializada y personalizada pero en contextos normalizados.

d) Posibilitar el acceso de los centros educativos de autismo a los programas de madrugadores y de prolongación del horario escolar.



e) Contemplar entre las condiciones de la convocatoria de ayudas para el transporte dirigida a alumnos con discapacidad motora, los importantes déficits y problemas de conducta de las personas gravemente afectadas.

f) Revisar los conciertos educativos con el fin de reflejar el nuevo enfoque que sobre la discapacidad se ha desarrollado en los últimos años.

g) Reducir la ratio de niños por aula en los centros de autismo.

h) Fomentar la formación especializada y continua del personal de los centros educativos.

i) Promover modalidades residenciales para facilitar la escolarización adecuada de los alumnos con TEA del entorno rural.

j) Crear y financiar programas estables de educación para adultos con autismo, que den continuidad al proceso educativo fuera del marco lectivo y con proyección para toda la vida y en todos los ámbitos.

k) Y aplicar el Subplan Específico de Atención al Alumnado con Necesidades Educativas Especiales asociadas a la Discapacidad (2006-2010).

5. En relación con la sanidad.

Existen graves problemas de acceso al sistema sanitario, motivados por la complejidad del trastorno, la falta de especialistas formados en el mismo y la dificultad de practicar determinadas pruebas, revisiones u operaciones. De hecho, muy pocos niños son derivados a servicios especializados antes de los tres años, retrasando la puesta en marcha de un programa de atención temprana especializado. Se ha insistido, así, en la necesidad de articular las siguientes medidas:

a) Crear equipos especializados de detección y diagnóstico.

b) Facilitar y garantizar la utilización sistemática de instrumentos entre los equipos de psiquiatras para la detección a los 18 meses y asegurar a las familias no sólo la correcta derivación a los especialistas de referencia, sino también a las asociaciones y/o al centro base.

c) Contar con médicos de familia de referencia especialmente sensibilizados en la atención del colectivo y de otros especialistas como neurólogos y psiquiatras encargados del tratamiento de patologías más estrictamente asociadas con el autismo.

d) Y aplicar o desarrollar adecuadamente el Protocolo de atención bucodental en relación con la población con autismo, tanto infantil como adulta.

6. En relación con los servicios sociales.



La adecuada provisión de unos servicios especializados a la edad más temprana posible, según la Federación Autismo Castilla y León, marcará el posterior desarrollo de la persona, su integración en la comunidad y su calidad de vida, con el consiguiente ahorro de los elevados costes económicos y personales que generaría una falta de atención específica. Por ello, se ha considerado necesaria la articulación de las siguientes medidas:

a) Aumentar la intensidad mínima (horas semanales) de la atención temprana prestada a los niños con autismo en los centros base.

b) Creación, consolidación y financiación adecuada de plazas de centro de día y de vivienda en la edad adulta.

c) Incrementar las líneas de financiación de los programas de apoyo y respiro familiar.

d) Promover nuevas medidas que garanticen la conciliación de la vida familiar y laboral de los padres de personas con autismo con independencia de la edad del hijo, así como medidas que favorezcan el acceso de las madres al mundo laboral.

e) Remover los obstáculos que impiden acceder a este colectivo a los programas de ocio y tiempo libre ofertados por la administración y ampliar la ayuda concedida hasta el momento por la Gerencia de Servicios Sociales a la Federación Autismo para el programa de ocio y tiempo libre.

f) Y desarrollar programas de prevención del deterioro físico en los centros de día, incentivos económicos a los clubes deportivos de los colectivos gravemente afectados y promocionar escuelas de deporte adaptado.

Por todo ello, y teniendo en cuenta que su bienestar social y calidad de vida están íntimamente vinculados a la atención que se les preste desde el diagnóstico inicial hasta la edad adulta y que el conjunto de problemáticas y necesidades de este sector de la población exige la participación e implicación del sistema de acción social, el sistema sanitario y el educativo, se formuló por el Procurador del Común la siguiente resolución a la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades, a la Consejería de Sanidad y a la Consejería de Educación:

“Que con la finalidad de seguir avanzando en el proceso de atención de las personas afectadas por trastornos del espectro autista, se analicen en colaboración con la Federación Autismo Castilla y León las necesidades actuales que todavía presenta esta población y se ofrezca desde los ámbitos sanitario, educativo y social una intervención fundamentada en la especificidad de esta discapacidad y capaz de mejorar su bienestar social y calidad de vida durante todo el ciclo vital.

Para ello deberán adoptarse las medidas oportunas dirigidas a eliminar la demora diagnóstica; promover la atención temprana en condiciones de calidad; adaptar y



flexibilizar el sistema educativo; favorecer el acceso al sistema sanitario; ofrecer los recursos sociales precisos, el adecuado respiro y apoyo a las familias, la participación activa a través del empleo, actividades culturales, deportivas y de ocio; y los apoyos y servicios apropiados durante la edad adulta”.

La Consejería de Sanidad ha aceptado parcialmente la resolución, comunicando las actuaciones puestas en marcha o previstas desde el sistema de salud para dar respuesta a los trastornos del espectro autista. Como la elaboración de la Guía para la atención de niños con TEA en atención primaria, dirigida a pediatras y profesionales, con el objeto de mejorar la detección precoz; la inclusión de diferentes objetivos específicos para la atención a la salud mental infanto-juvenil en la próxima Estrategia Regional de Asistencia Psiquiátrica y Salud Mental; y la continuidad de las actuaciones formativas en el ámbito de la salud mental.

La Consejería de Educación, por su parte, aceptó la resolución, al igual que la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades, pudiendo hacer especial referencia al trabajo que se está desarrollando en estos momentos para el establecimiento de un modelo de atención a las necesidades de este colectivo, desde una perspectiva de red de responsabilidad pública, a la que se suma la voluntad de la Federación de Autismo Castilla y León para su consolidación.

2. El problema del consumo de alcohol entre la población menor de edad

El consumo de bebidas alcohólicas se ha convertido en una práctica ampliamente extendida y aceptada en la mayoría de las sociedades occidentales. Pero ya no se trata de un hábito exclusivo de la población adulta. Cada día son más los adolescentes que beben, especialmente durante las actividades desarrolladas en torno al ocio y la diversión.

De hecho, entre los menores de edad se ha extendido la costumbre del consumo intenso de alcohol concentrado en un escaso lapso de tiempo. Así, se producen intoxicaciones agudas graves en menores de 18 años y en cuantía objetivamente muy superior a la de hace años.

Ahora bien, la creciente preocupación por la extensión de este problema entre los adolescentes surge no sólo porque beben más frecuentemente y en cantidades más elevadas, sino también por el hecho de que desconocen los riesgos que las bebidas alcohólicas tienen para su salud y su desarrollo personal.

Pese a ello, son escasas las quejas que se presentan en relación con el incumplimiento de las limitaciones y prohibiciones establecidas respecto a la publicidad, la promoción, la venta y el consumo de bebidas alcohólicas entre la población menor de edad. Así,



puede observarse en el apartado de este Informe relativo al Área I: Igualdad de Oportunidades y Juventud, punto 1.2. Menores, o en Informes anuales de ejercicios anteriores.

Esta Procuraduría, por ello, ha creído oportuno desarrollar una actuación de oficio relacionada con la problemática del consumo de alcohol entre jóvenes y adolescentes en Castilla y León, al amparo de las funciones encomendadas al Procurador del Común para la protección y defensa de la infancia y juventud (**OF/1072/07**).

El objetivo de esta intervención se ha centrado en constatar la incidencia, las causas y los efectos de esta práctica juvenil y en valorar la respuesta ofrecida por los poderes públicos en el ámbito preventivo y fiscalizador.

Para ello, se comenzó analizando la situación y las tendencias del consumo de alcohol por los jóvenes a través de los diferentes estudios desarrollados por organismos públicos tanto de ámbito nacional como ubicados en nuestra Comunidad Autónoma, con la finalidad de obtener información útil para evaluar la respuesta institucional dirigida a prevenir el problema.

Con ello, pudo constatarse la generalización en Castilla y León de un modelo de consumo de bebidas alcohólicas entre los jóvenes y adolescentes con las siguientes particularidades:

- Aunque la prevalencia del consumo haya evolucionado positivamente en los últimos años, el alcohol sigue siendo una de las drogas más consumidas entre los estudiantes de 14 y 18 años.
- La edad de inicio en el consumo de bebidas alcohólicas es muy temprana, entre los 13 años para los primeros contactos con el alcohol y sobre los 15 años para el inicio en el consumo semanal.
- Su consumo se concentra durante los fines de semana.
- Se producen con frecuencia episodios de consumo abusivo de alcohol o intoxicaciones etílicas.

Efectivamente, la evaluación del V Plan Regional sobre Drogas de Castilla y León (aprobado por Decreto 60/2005, de 21 de julio), ha puesto de manifiesto que la aceptación social del consumo de alcohol sigue siendo muy alta, las edades de inicio son muy precoces y la prevalencia de personas que consumen habitualmente bebidas alcohólicas es todavía muy elevada.

Así, el consumo habitual de alcohol en Castilla y León se encuentra ligeramente por encima de los promedios nacionales, siendo más acusada esta diferencia en la población de estudiantes de 14 a 18 años. Este consumo forma parte de unas pautas de conducta que



muchos jóvenes consideran totalmente normales, propias de su edad y del grupo con el que se relaciona en la utilización del tiempo libre.

Por ello, y aun cuando la conciencia del riesgo que supone el consumo de bebidas alcohólicas entre los jóvenes ha tenido su reflejo en la política legislativa de Castilla y León, las acciones administrativas desarrolladas para hacer frente a esta problemática no han sido suficientes.

Esta institución ha defendido, así, la necesidad de potenciar una intervención administrativa garantista y eficaz en la reducción de la oferta de esta droga institucionalizada y en la protección de los jóvenes y adolescentes frente a su consumo. Las estrategias que para la consecución de dicha finalidad han sido propuestas son las siguientes:

1. Estrategias de concienciación e información.

Disponer de una información adecuada y persuasiva sobre los riesgos del consumo de alcohol es una condición necesaria para abordar un cambio de actitudes en la adquisición y desarrollo de conductas de protección de la salud.

Aunque en el caso de esta Comunidad Autónoma, según la Encuesta Escolar sobre Drogas en Castilla y León 2008, una amplia mayoría de los estudiantes (87,4%) se considera en ese año suficiente o perfectamente informado sobre las drogas, existen unos bajos niveles de riesgo percibido asociados al consumo de bebidas alcohólicas. Y pese a que la percepción de dicho riesgo ha evolucionado positivamente desde el año 2004 en la población de estudiantes de 14 a 18 años, sigue siendo considerablemente menor que en la población general. Sólo un 37,5% de los estudiantes considera que tomar 5 ó 6 copas el fin de semana puede ocasionar bastantes o muchos problemas.

El alcohol, así, sigue siendo la droga socialmente más aceptada. La actitud tolerante de la juventud hacia la conducta de emborracharse en espacios públicos es de 3,05% en 2007, en una escala de valoración de 1 a 10 en la que el máximo rechazo es uno y la máxima tolerancia es 10. Además, una tercera parte de la población de estudiantes de 14 a 18 años de la Comunidad Autónoma perciben que sus padres les permiten consumir bebidas alcohólicas a pesar de ser menores de edad: un 16,9% en cualquier sitio y un 16% siempre que no las tomen en casa (VI Plan Regional sobre Drogas de Castilla y León).

Por ello, ha defendido esta Procuraduría la necesidad de reforzar o potenciar las estrategias de concienciación e información, aumentando y mejorando los programas o campañas de tipo informativo para poder conseguir un cambio palpable en la conducta de los jóvenes y adolescentes respecto a su percepción de los riesgos asociados al consumo de



alcohol, una disminución de la tolerancia familiar y social y, en definitiva, reducir la prevalencia de dicho consumo entre dicha población.

2. Estrategias de prevención.

La influencia de las estrategias de prevención familiar, escolar y comunitaria aplicadas hasta el momento ha sido relevante en la reducción de los niveles de prevalencia iniciales. Sin embargo, según la Encuesta Escolar sobre Drogas en Castilla y León 2008, el consumo de alcohol en esta Comunidad es notablemente mayor que los promedios nacionales. El alcohol sigue siendo la sustancia psicoactiva de mayor consumo entre los estudiantes de 14 a 18 años de Castilla y León. Su consumo se mantiene en valores altos desde 1994.

Ello puede deberse, entre otras motivaciones personales, familiares o sociales, a que el alcohol es la droga a la que los adolescentes y jóvenes de esta Comunidad declaran tener una mayor accesibilidad. Según el VI Plan Regional sobre Drogas de Castilla y León, el alcohol es con mucha diferencia la droga que la población escolar de Castilla y León percibe como más disponible.

Concretamente, según la Encuesta Escolar sobre Drogas en Castilla y León 2008, los estudiantes encuestados perciben una fácil disponibilidad para conseguir bebidas alcohólicas a lo largo de los años (1994-2008). En 2008 el 94,3% de los estudiantes consideran fácil o muy fácil conseguir alcohol.

Los menores, en consecuencia, no tienen en la práctica dificultades para la adquisición de alcohol, a pesar de la prohibición legal de venta de bebidas alcohólicas establecida en la Ley 3/2007, de 7 de marzo, por la que se modifica la Ley 3/1994, de 29 de marzo, de Prevención, Asistencia e Integración Social de Drogodependientes.

Para prevenir, pues, el consumo de alcohol entre la población menor de edad es preciso disminuir su accesibilidad a las bebidas alcohólicas. De hecho, la limitación del consumo mediante la dificultad de la oferta constituye una de las estrategias de prevención prioritarias para la reducción de esta práctica.

Por ello, con independencia de la necesaria actividad de control, se ha apoyado una adecuada información a los vendedores o proveedores de bebidas alcohólicas sobre los problemas que genera el consumo de alcohol en la salud de los adolescentes y de las consecuencias derivadas de la infracción de las normas citadas, así como el requerimiento de su cumplimiento.

También se ha defendido el desarrollo de medidas que contribuyan a la aplicación de las restricciones en la publicidad del alcohol establecidas en la normativa vigente. Como la formalización de acuerdos por parte de la Administración de esta Comunidad Autónoma con



empresas fabricantes y distribuidoras de bebidas alcohólicas, destinados al autocontrol y a la autolimitación de la publicidad y prevenir su consumo y abuso entre los menores de edad.

3. Estrategias de control.

La adopción de medidas preventivas o disuasorias del consumo de alcohol entre los jóvenes y adolescentes, fundamentadas en la disminución de la demanda y de la accesibilidad a las bebidas alcohólicas, debe completarse con una eficaz política de supervisión de la publicidad, promoción, venta y consumo de alcohol.

Así, la actividad de control desarrollada hasta el momento en los distintos municipios de esta Comunidad habrá contribuido a un mayor cumplimiento de la normativa vigente en la materia. No obstante, todavía en algunos lugares, establecimientos o recintos se sigue haciendo caso omiso a las obligaciones exigidas legalmente y a las medidas adicionales establecidas para su efectividad.

Considerando, así, que la prevalencia del consumo de bebidas alcohólicas en la población joven de esta Comunidad es aún muy elevada (por encima de los promedios nacionales), esta institución consideró necesario incrementar una intervención garantista respecto al cumplimiento de las limitaciones y prohibiciones establecidas para alcanzar una estrategia eficaz en la reducción de la oferta de esta droga institucionalizada y en la protección de los jóvenes y adolescentes, extremando la vigilancia o supervisión en los distintos municipios.

Además, esta Procuraduría se ha ocupado especialmente del fenómeno del "botellón", dado que, según los datos facilitados, la práctica más desarrollada se asocia al consumo de alcohol en la vía pública.

Según la Encuesta Escolar sobre Drogas en Castilla y León 2008, uno de los lugares donde los estudiantes de Castilla y León beben alcohol con más frecuencia son los espacios abiertos (72%). En 2008, respecto a 2006, disminuye la proporción de estudiantes que toman bebidas alcohólicas en bares o pubs y aumenta la proporción de estudiantes que consumen en espacios abiertos y en menor medida en discotecas.

La normativa vigente (Ley 3/2007, de 7 de marzo, por la que se modifica la Ley 3/1994, de 29 de marzo, de Prevención, Asistencia e Integración Social de Drogodependientes de Castilla y León), con la finalidad de ordenar la concentración de personas en espacios públicos abiertos y de hacer compatible la convivencia armónica de los ciudadanos y la conciliación de derechos como el disfrute del ocio y el descanso, prohíbe el consumo de bebidas alcohólicas en vías, espacios y zonas públicas (art. 23 ter. punto 4).



El control de estas medidas legales ha tenido buen reflejo en la práctica administrativa de esta Comunidad Autónoma. De hecho, el consumo de alcohol en la vía pública se ha convertido en el motivo cuantitativamente más importante que ha fundamentado la actividad sancionadora de la administración. Según los datos facilitados por la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades, el mayor porcentaje de expedientes sancionadores, se inició en todos los ejercicios por infracciones en relación con el consumo en la vía pública. En 2004, representaron el 80'5% de los expedientes tramitados, en 2005 el 84%, en 2006 el 91'3% y en 2007 el 58%.

También el mayor número de sanciones se impusieron por el consumo en la vía pública. En 2004, fueron 2.377 (el 95% de los expedientes incoados); en 2005, 127 (el 99'2%); en 2006, 667 (el 75%) y en 2007, 472 (el 85'3%).

Igualmente, en algunos de los municipios examinados (de más de 20.000 habitantes) se observó una importante actividad sancionadora en relación con esta práctica.

Evidentemente, en los casos en que la administración interviene rigurosamente en las zonas en las que se produce el botellón, efectuando vigilancias o controles policiales de carácter disuasorio, formulando denuncias y tramitando los correspondientes procedimientos sancionadores, es posible minimizar el impacto de este tipo de prácticas.

No obstante, el problema sigue enraizado entre las costumbres de ocio más practicadas por la población juvenil y adolescente, por lo que la represión de este tipo de conductas, aunque imprescindible, no resulta suficiente. Debe, desde luego, mantenerse e incrementarse en aquellos lugares en los que sea necesario, pero es preciso, asimismo, diseñar otras estrategias efectivas que permitan modificar los patrones de conducta a medio y largo plazo.

Como la potenciación de nuevas alternativas de ocio nocturno y el incremento de campañas informativas y educativas, propiciando la participación o implicación de los propios jóvenes en la elaboración y desarrollo de los programas. O la regulación y consecuente aplicación de medidas sustitutivas de las sanciones económicas, a fin de que los jóvenes que consuman en espacios públicos participen en talleres educativos, sociológicos, de habilidades sociales o en programas que les permitan conocer los efectos de su conducta.

La necesidad, pues, de continuar aunando voluntades y de aumentar la implicación de todos los agentes (públicos y privados) en la ejecución de nuevas intervenciones que sirvan para avanzar en mayor medida en la modificación de comportamientos y en la progresiva erradicación del problema, determinó que el Procurador del Común, aun comprendiendo la dificultad de la consecución de estos objetivos, formulase la siguiente resolución a la Consejería



de Familia e Igualdad de Oportunidades, así como a los Ayuntamientos de más de 20.000 habitantes de esta Comunidad Autónoma:

«Que se intensifique y extreme un esfuerzo conjunto y coordinado que implique en mayor medida y de forma más eficaz a las distintas administraciones competentes, a los agentes privados, a los padres, educadores y a la sociedad en general ante el problema del consumo de alcohol entre los jóvenes y adolescentes en esta Comunidad Autónoma.

Para ello se recomienda la adopción de las siguientes medidas, entre otras posibles, con el objetivo de aumentar el cumplimiento de la normativa vigente y seguir avanzando en la elevación de la percepción del riesgo asociada al consumo de bebidas alcohólicas, en la disminución de la accesibilidad al alcohol por los adolescentes, en la reducción de la aceptación social del consumo por parte de los propios jóvenes, padres y población general, en el retraso de la edad de inicio en el uso de esta droga y en el aumento de las conductas de ocio saludable:

1. Administración autonómica y Ayuntamientos de más de 20.000 habitantes, en sus respectivos ámbitos competenciales:

➤ Reforzar, incrementar y mejorar de forma coordinada las campañas o programas de concienciación e información sobre los riesgos asociados al consumo de alcohol, con el fin de seguir aumentando la percepción de las consecuencias negativas unidas al uso y abuso de bebidas alcohólicas, reducir la demanda y el interés social por las mismas.

➤ Incrementar y mejorar los programas acreditados de prevención familiar, escolar y extraescolar.

➤ Desarrollar nuevas campañas de sensibilización social continuadas en el tiempo para fomentar un cambio de actitudes en la población y reducir la aceptación o tolerancia del consumo de bebidas alcohólicas por los menores de edad.

➤ Desarrollar nuevas estrategias que dificulten la oferta y, así, disminuyan la disponibilidad del alcohol por los menores de edad. Entre ellas:

a) Fomentar el desarrollo de programas, actuaciones o campañas dirigidas a ofrecer una información adecuada a los vendedores o proveedores de bebidas alcohólicas (tiendas de alimentación, supermercados, hipermercados, bares, pubs, discotecas...) sobre los problemas que genera el consumo de alcohol en la salud de los adolescentes y de las consecuencias o responsabilidades asociadas al incumplimiento de la prohibición de venta o suministro de alcohol a dicha población.



b) Fomentar el desarrollo de campañas o protocolos de actuación requiriendo a los establecimientos comerciales la adopción de medidas de control para evitar la venta de bebidas alcohólicas a menores de 18 años (como la exhibición del DNI); a los establecimientos de autoservicio la exposición de tales bebidas en una sección concreta con carteles informativos de la prohibición de su venta a dicha población; y a todos los establecimientos públicos donde se venda, dispense o consuma alcohol, la colocación o exhibición de carteles claramente visibles con la advertencia de dicha prohibición y sobre los perjuicios para la salud derivados del abuso.

c) Incrementar la actividad de vigilancia o inspección sobre los establecimientos comerciales y públicos que vendan o dispensen bebidas alcohólicas para controlar el cumplimiento de la normativa vigente, adoptando las medidas oportunas frente a las prácticas comerciales que puedan influir en el consumo de alcohol en la población joven o que incumplan la prohibición de venta, suministro o dispensación a menores de edad, así como cualquier otra obligación.

2. Administración de la Comunidad de Castilla y León:

➤ Desarrollar las acciones necesarias para formalizar los acuerdos necesarios con empresas fabricantes y distribuidoras de bebidas alcohólicas, destinadas al autocontrol y a la limitación de la publicidad y a prevenir el consumo y el abuso de estos productos entre los menores de edad.

➤ Desarrollar actuaciones o campañas de información (a través de los centros educativos o de los medios de comunicación) para informar regularmente sobre las actividades de ocio que se programen en los municipios.

➤ Ejercer las correspondientes competencias en caso de inhibición de los municipios en la incoación de expedientes sancionadores en la materia.

➤ Prestar una especial atención al fenómeno del "botellón", articulando, entre otras posibles, las siguientes actuaciones:

a) Proceder a la regulación de medidas sustitutivas de la sanción económica, destinadas a la participación de los jóvenes que incumplan la prohibición de consumo en la vía pública en actividades, talleres, cursos o programas destinados a mejorar la percepción del riesgo y, en definitiva, disminuir el consumo de alcohol entre dicha población.

b) Incluir en el VI Plan Regional sobre Drogas de Castilla y León programas específicos para la prevención de conductas relacionadas con el consumo de alcohol en la vía pública.



c) Realizar campañas de prevención destinadas a concienciar a los jóvenes de los efectos nocivos del consumo de alcohol, así como de las molestias que generan sus comportamientos.

3. Ayuntamientos de más de 20.000 habitantes:

➤ *Proceder a la adaptación de los planes municipales de drogas, en los casos en que no se haya efectuado en la actualidad, al nuevo régimen establecido en la Ley 3/2007, de 7 de marzo.*

➤ *Prestar una especial atención al fenómeno del "botellón", articulando, entre otras posibles, las siguientes actuaciones:*

a) Incrementar la actividad de control frente a las concentraciones de jóvenes en la vía pública para consumir alcohol, ejerciendo mediante la dotación policial suficiente una función preventiva de la práctica del botellón, procediendo a la disolución de tales concentraciones en las zonas en que se produzcan y ejerciendo las medidas sancionadoras correspondientes.

b) Incrementar o mejorar el fomento de modalidades de ocio alternativo entre los jóvenes y adolescentes para mejorar progresivamente los patrones de conducta e inducir en la práctica de un ocio más saludable.

c) Incluir en los planes municipales de drogas la programación de acciones específicas para prevenir la práctica del "botellón".

d) Realizar campañas de prevención destinadas a concienciar a los jóvenes de los efectos nocivos del consumo de alcohol, así como de las molestias que generan sus comportamientos».

En la fecha de cierre de este Informe, dado que dicha resolución fue formulada a finales de 2009, tan sólo se ha recibido respuesta por parte de los Ayuntamientos de Valladolid, Laguna de Duero y Aranda de Duero, aceptando todos ellos las recomendaciones propuestas.

3. Personas con discapacidad

A lo largo del año 2009 se han desarrollado diversas actuaciones de oficio relacionadas con problemas que afectan de forma directa a las personas con discapacidad. A la hora de iniciar este tipo de actuaciones se toman en consideración principalmente los problemas que se encuentran en el origen de las quejas que los ciudadanos formulan, con la finalidad de despertar el interés y la atención de los poderes públicos hacia los mismos y proceder a su solución.



Así, en las actuaciones que se citan a continuación y que, iniciadas en el 2009 al cierre de este informe se encontraban en tramitación, bien en periodo de información, bien informadas y pendientes de resolución, hemos considerado necesario abundar en el principio de accesibilidad universal y diseño para todos, refiriéndose las actuaciones de oficio a aspectos de la vida cotidiana, como el mobiliario urbano (expediente **20092019** relativo a la posibilidad de instalar en nuestras ciudades contenedores de residuos accesibles), la reserva de aparcamientos adaptados en zona de la ORA (**20092020**), o la actuación desarrollada en relación con las barreras en la comunicación sensorial (**20092122**). Con dicha actuación se pretende conocer el grado de implantación en los servicios de atención al público de aquellos mecanismos o alternativas que hacen posible dicha comunicación y el acceso a los sistemas de comunicación y señalización, bienes y servicios a disposición del público, a toda la población (tales como la presencia de intérpretes de lengua de signos, señalizaciones en braille o en relieve...).

De igual forma se considera oportuno destacar la actuación recogida en el expediente **20092087**, en la que se pretende realizar un análisis de las verdaderas posibilidades con que cuentan los alumnos que padecen alguna discapacidad para completar su formación universitaria, así como el expediente **20092147**, a través del cual se trata de determinar las posibilidades de acceso y permanencia en las bibliotecas públicas para las personas con discapacidad.

Por otro lado, interesa destacar también que a lo largo del presente año 2009 se ha desarrollado y continúa la tramitación de una actuación de oficio (**20091879**) dirigida a constatar el grado de cumplimiento de la Ley 3/1998, de accesibilidad y supresión de barreras, una vez agotado el plazo de adaptación establecido en su Disposición Transitoria, centrandose principalmente el análisis en el régimen sancionador establecido en aquella Ley y en la regulación que en la misma se establece en cuestiones tales como la distribución de competencias en dicho ámbito sancionador. Dicha actuación se inició en la convicción de que, aunque el recurso al procedimiento sancionador no sea el mejor sistema para lograr el cumplimiento de las previsiones de la Ley citada, es evidente que las infracciones que en su caso se produzcan en este ámbito exigen el desarrollo y aplicación de las consecuencias previstas en la misma ante lo que supone, sin duda alguna, tanto un incumplimiento de la Ley como una clara vulneración de los derechos de las personas con discapacidad.

No obstante, esta institución considera que merece una especial referencia la actuación de oficio reflejada en el expediente registrado con el número de referencia **20081865** iniciada en el año 2008 y cuya tramitación ha continuado a lo largo del año 2009.



En concreto, en dicha actuación de oficio, relacionada con el empleo público de las personas con discapacidad, se ha analizado el cumplimiento por las administraciones públicas de la obligación de reserva de plazas para personas con discapacidad en las convocatorias de empleo que las mismas efectúan.

La citada actuación se ha entendido tanto con la Administración Autonómica como con la Administración Local. En concreto, en relación con esta última se ha solicitado información y formulado resolución a los 55 ayuntamientos de nuestra Comunidad Autónoma con población superior a 5.000 habitantes.

En dicha actuación, tras recabarse la oportuna información a las administraciones citadas, esta institución ha formulado una resolución a los Ayuntamientos indicados con apoyo, en síntesis, en las consideraciones siguientes:

En primer lugar, se destacaban las evidentes dificultades con las que se enfrentan a diario las personas con discapacidad para lograr un empleo, teniendo en cuenta que la posición de partida en el caso de las personas con discapacidad es peor, lo que justifica la adopción de medidas de acción positiva y la necesidad de extremar las cautelas para que los logros obtenidos con dichas medidas se mantengan.

Precisamente por ello, la reserva de un cupo de las plazas ofertadas para personas con discapacidad entra dentro del ámbito de dichas medidas, cuya adopción encuentra su justificación en nuestro propio texto constitucional (art. 9.2 en relación con los arts. 14, 49 y 23.2, y 35.1 CE), obligando a los poderes públicos, ante una situación de partida inferior, a remover los obstáculos que dificultan o incluso impiden el acceso de las personas con discapacidad al empleo, y en concreto en este caso al empleo público.

Precisamente por ello, tanto en el ámbito estatal como en el autonómico el legislador ha establecido medidas de acción positiva tendentes a favorecer el empleo de las personas con discapacidad.

Así, debía tenerse en cuenta el contenido de la Disposición Adicional 19ª de la Ley 30/84, de 2 de agosto, de medidas para la reforma de la Función Pública, en la redacción dada a la misma por la Ley 53/2003, de 10 de diciembre, en la que se establece que en las ofertas de empleo público se debe reservar un cupo no inferior al cinco por ciento de las vacantes para ser cubiertas entre personas con discapacidad cuyo grado de minusvalía sea igual o superior al 33 por ciento, de modo que, progresivamente se alcance el dos por ciento de los efectivos totales de la Administración del Estado, siempre que superen las pruebas selectivas y que, en su momento, acrediten el indicado grado de minusvalía y la compatibilidad con el desempeño de las tareas y funciones correspondientes, según se determine reglamentariamente.



En esta Comunidad Autónoma, el art. 46, 2 de la Ley 7/2005, de 24 de mayo, de la Función Pública de Castilla y León, establece la obligación de reservar un porcentaje no inferior al diez por ciento de las vacantes de la oferta global de empleo público.

Y, en fin, también debían citarse las previsiones contenidas en la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público, que asimismo establece que en las ofertas de empleo público se reservará un cupo no inferior al cinco por ciento de las vacantes para ser cubiertas entre personas con discapacidad, siempre que superen los procesos selectivos y acrediten su discapacidad y la compatibilidad con el desempeño de las tareas, de modo que progresivamente se alcance el dos por ciento de los efectivos totales en cada Administración Pública.

En segundo lugar, se indicaba, en la resolución dictada que es la Administración la que ha de concretar las plazas que han de reservarse para personas con discapacidad del total de las vacantes, debiendo hacer la reserva en las ofertas de empleo público, especificando en dicha oferta aquellas que se reservan en cada uno de los cuerpos, escalas o categorías, como ocurre en la OPE del Estado, ya haciendo esta reserva específica en cada una de las convocatorias derivadas de la oferta general.

La distribución de las plazas y la decisión sobre las que han de reservarse a personas con discapacidad, a juicio de esta institución, debe realizarse de forma motivada. De ahí que se considerase oportuno recordar el contenido del art. 54 de la Ley 30/92, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, en el que se citan, entre otros, los actos administrativos que se dicten en el ejercicio de potestades discrecionales, los cuales han de estar motivados.

En este sentido, en el informe anual correspondiente al año 2006 el Defensor del Pueblo indica que los preceptos que prevén la reserva de plazas no son directamente aplicables si no se han reflejado en las correspondientes convocatorias, y que tal reserva no incide, necesariamente, en todas y cada una de las convocatorias ya que la Administración puede determinar, de forma razonada y congruente, cuáles de las vacantes existentes en sus plantillas deben reservarse para aspirantes con discapacidad.

Teniendo en cuenta lo anterior, parecía razonable que el cupo de reserva de plazas para personas con discapacidad que pudiera preverse en futuras ofertas públicas de empleo se distribuyera equitativamente entre todas las convocatorias amparadas en cada una de las OPE, salvo que existieran razones objetivas que aconsejasen otra solución, como puede ser que las actividades o funciones que corresponden a determinados puestos de trabajo resulten más adecuadas o compatibles con la existencia de una discapacidad, en cuyo caso deberían expresarse las razones determinantes de la elección de una u otra convocatoria.



Por todo ello, y con las matizaciones que en función de la información facilitada por la entidad local de que se trataba en cada caso fueron necesarias (dado que en ocasiones se había alcanzado el porcentaje previsto en la Ley en relación con el total de efectivos en cada Administración) se formuló una resolución en la que, entre otros extremos, se sugería lo siguiente:

Primero.- Valorar la conveniencia de especificar en las futuras OPE las plazas objeto de reserva cuyas actividades o funciones fuesen compatibles en mayor medida con la existencia de una discapacidad en cada cuerpo, escala y categoría, estableciendo en dicha oferta el número de las que en cada caso han de reservarse.

Segundo.- En defecto de lo anterior, también se indicaba que el cupo destinado a personas con discapacidad derivado de la reserva global de plazas que se recogiera en futuras Ofertas Públicas de Empleo, se distribuyera de forma equitativa entre las convocatorias amparadas por tales ofertas cuyas plazas sean compatibles en mayor medida con la presencia de una discapacidad, salvo que existan o concurren razones que justifiquen otra solución, en cuyo caso deberían concretarse las razones determinantes de la decisión.

Tercero.- Que en relación con el logro del objetivo del 2% previsto en la Ley, y siguiendo a título de ejemplo lo establecido en el art. 15 del Decreto 83/2008, de 23 de diciembre, por el que se regula el acceso de las personas con discapacidad al empleo público, a la provisión de puestos de trabajo y a la formación en la Administración de Castilla y León, parecía conveniente además y así se sugirió, que en las convocatorias ordinarias con turno para personas con discapacidad se recogiera expresamente el derecho a un llamamiento preferente a efectos de contrataciones temporales para los aspirantes que formasen parte de la bolsa de empleo desde el turno reservado, respecto de las vacantes ofertadas y no cubiertas por tal turno.

En general, la acogida que ha tenido la indicada resolución por parte de las entidades locales a las que se ha dirigido ha sido muy positiva, aunque en la fecha de cierre de este informe todavía no se había recibido la respuesta de algunos ayuntamientos en relación con la indicada resolución.

Por otro lado, en noviembre del año 2009 se dirigió una resolución similar (con los matices que el caso exigía) a la Consejería de Administración Autonómica, si bien en la fecha de cierre del presente informe y dada la fecha de la resolución dictada no se conocía la postura de dicha Consejería en relación con la citada resolución.

Por otro lado, y en relación también con el empleo público, en el mes de noviembre del año 2009 se inició otra actuación de oficio (**20092018**) centrada en un aspecto concreto y



con indudable incidencia en las posibilidades de acceso a dicho empleo por parte de las personas con discapacidad, a saber: el aspecto relativo a la formación.

Dicha actuación de oficio, en trámite en la fecha de cierre del presente informe, se centraba en las previsiones de la Ley 7/2005, de 24 de mayo, de la Función Pública de Castilla y León, en cuya Disposición Adicional Primera, bajo el Título Acceso al empleo público de las personas con discapacidad, se establece la obligación de la Consejería competente en materia de función pública (por sí misma o en colaboración con organizaciones o asociaciones que promueven los derechos de las personas con discapacidad) de desarrollar políticas activas que incluyan, entre otras, acciones de formación de las personas con discapacidad que faciliten su acceso al empleo público. Añadiendo, dicha Disposición que con el fin de lograr la mayor efectividad de las acciones previstas se prestará una especial atención a la fase preparatoria de los procesos selectivos.

SANIDAD

Varias han sido las actuaciones de oficio iniciadas por esta Procuraduría en el año 2009 si bien la gran mayoría serán resueltas a lo largo del año 2010.

La primera de ellas, ya citada en el Informe del pasado año así como accidentalmente en el presente es la que lleva por número de expediente **20081886** relativa a la fibromialgia. Lamentablemente no ha sido posible hacer el estudio por parte de nuestra institución al no haber recibido toda la información solicitada razón por la cual hemos tenido que requerir a la Consejería de Sanidad para que amplíe la ya remitida.

Citaremos ahora otro expediente de oficio también mencionado en el Informe del año pasado cual es el referido a la situación del Servicio de Oncología en el Hospital Nuestra Señora de Sonsoles en Ávila (**20081982**). Como ya señalamos, iniciamos un expediente a causa de las noticias llegadas a esta institución sobre las carencias del meritado Servicio debidas a la carencia de personal, concretamente de facultativos. Esta circunstancia hacía que los pacientes hubieran de desplazarse a otras provincias para recibir su tratamiento con las consecuencias de toda índole (personal, familiar, etc.) que estos desplazamientos acarrearán. Solicitada información, la Consejería nos indicó los detalles de la cuestión así como el origen de tal cuestión. Básicamente, el déficit de especialistas así como que para estos resulten más atractivas unas plazas que otras lo que conlleva que determinadas provincias se vean desatendidas por falta de facultativos en los términos indicados. Examinada la cuestión se formuló una resolución con el siguiente contenido:

“Que por parte de la Administración de la Comunidad Autónoma de Castilla y León se estudie el modo de incentivar las plazas de especialista en oncología (y más



concretamente en la provincia de Ávila), así como cualquier otra medida que contribuya a la mejor y más estable cobertura de los puestos, incrementándose su número y sus condiciones laborales como forma de mejorar así la asistencia a los usuarios”.

La resolución fue aceptada por parte de la Administración sanitaria, razón por la cual procedimos al archivo del expediente.

Aludiremos ahora a los expedientes que, iniciados en años precedentes, están pendientes de resolución en el momento de cierre de este Informe.

Así, tuvimos conocimiento de que los conciertos entre Sacyl y las clínicas privadas para derivar enfermos oncológicos en fase terminal no prevén la circunstancia de que éstos sean atendidos por oncólogos. Este extremo, y el hecho de que pacientes en la misma situación pero provenientes de la medicina privada sí contasen con la visita de un oncólogo (sin tener que ser remitidos a otro centro hospitalario) nos indicaba la posible vulneración del principio de igualdad. Por otra parte, consultados informes de la Sociedad Española de Oncología Médica, éstos indican la necesidad de que los equipos de cuidados paliativos tengan carácter multidisciplinar estando conformados también y en su caso por oncólogos.

Por esta razón iniciamos el expediente **20082367** solicitando de la Consejería de Sanidad información sobre la cuestión con remisión de los convenios concertados con los centros privados para la prestación de cuidados paliativos. Así como si esta problemática se daba únicamente en León o en el resto de las provincias de nuestra Comunidad Autónoma.

En la fecha de la redacción del presente Informe estamos estudiando la información remitida.

Nos referiremos ahora a una serie de expedientes que no han sido resueltos dado que no hemos recibido la información de la Administración sanitaria, si bien en algunos casos, estamos aún dentro del plazo legal puesto que se han iniciado a finales del año 2009. Son los siguientes:

- **20092120**, expediente relativo a la incidencia que el Decreto 68/2008, de 4 de septiembre, por el que se crea el Registro de Pacientes en Lista de Espera de Atención Especializada y se regulan las garantías de espera máxima en intervenciones quirúrgicas en el Sistema de Salud de Castilla y León ha tenido en las Listas de Espera de nuestra Comunidad Autónoma.

- **20092121**, concerniente a la problemática del transporte único para enfermos dializados en Salamanca. Sobre esta cuestión ya se ha pronunciado esta Procuraduría en años precedentes si bien parece que la cuestión se ha reproducido.



- **20092159**, sobre el Servicio de Radioterapia en Soria dado que hemos tenido conocimiento de que los enfermos de cáncer de la provincia de Soria han de desplazarse a otras localidades tanto dentro de Castilla y León (Burgos) como fuera de la misma (Logroño) a fin de recibir el tratamiento de radioterapia. Esto implica complicados y largos traslados para quienes se encuentran en tan difícil situación agravando los padecimientos de los mismos.

En estos tres casos estamos a la espera de recibir la información oportuna para proceder a resolver la cuestión de fondo.

INMIGRACIÓN

La parte del Ordenamiento jurídico actualmente vigente dedicada a la regulación de la inmigración incluye, como uno de sus objetivos principales, la integración social de los extranjeros y el reconocimiento a estos de un relevante número de derechos. Para el logro de este fin es esencial e indispensable una intervención adecuada de las comunidades autónomas y de las entidades locales, quienes han ido asumiendo progresivamente mayores competencias vinculadas al fenómeno de la inmigración.

Una manifestación de lo anterior son las previsiones incluidas, a estos efectos, en el EA, donde se recoge expresamente, en su art. 10, la extensión de los derechos reconocidos en el texto estatutario a los extranjeros con vecindad administrativa en Castilla y León, en los términos que establezcan las leyes que los desarrollen, así como la obligación de la Administración autonómica y de las entidades locales de desarrollar, dentro de sus respectivos ámbitos competenciales, políticas públicas dirigidas a promover la integración social, económica, laboral y cultural de los inmigrantes en la sociedad castellano y leonesa.

Esta institución no ha querido ser ajena al creciente protagonismo que las administraciones autonómica y local han asumido en el desarrollo de la acción pública dirigida a lograr la integración de las personas de nacionalidad extranjera en la sociedad de esta Comunidad que les ha acogido. En efecto, tal y como señalábamos en el Informe anual anterior, en el mes de octubre de 2008 se celebró una reunión con catorce asociaciones y organizaciones no gubernamentales dedicadas a atender al colectivo inmigrante y a defender sus intereses. Este encuentro tenía como objetivo principal conocer los principales problemas que las personas inmigrantes sufren en sus relaciones con las administraciones públicas. A la vista de las cuestiones que fueron planteadas en aquella reunión, se acordó la apertura de cinco actuaciones de oficio generales cuyo objeto era la asistencia sanitaria, la educación, el empleo, la atención de los menores no acompañados y la reagrupación familiar, respectivamente.



Pues bien, una vez obtenida la información correspondiente a las problemáticas puestas de manifiesto en cada uno de los sectores materiales señalados, esta institución ha identificado cuarenta y cuatro medidas que pueden ser llevadas a cabo con la finalidad de mejorar la integración de los extranjeros y la protección de sus derechos en nuestra Comunidad. La adopción de treinta y siete de ellas se ha sugerido a las Consejerías competentes en cada caso por razón de la materia, bien como recomendaciones de ejecución de medidas contempladas en el Plan Integral de Inmigración en Castilla y León 2005-2009, bien como sugerencias para su inclusión en el II Plan Integral de Inmigración que se elabore para el período que comienza en 2010. Así mismo, las resoluciones formuladas también han sido comunicadas a la Consejería de Interior y Justicia, como centro directivo competente en materia de inmigración. Por último, las siete medidas restantes fueron puestas en conocimiento del Defensor del Pueblo, debido a que la competencia para acordar las mismas correspondía a la Administración del Estado.

Las asociaciones y organizaciones no gubernamentales asistentes a la reunión antes señalada han sido debidamente informadas del contenido de la postura adoptada por esta institución en cada una de las investigaciones de oficio llevadas a cabo, así como, en su caso, del resultado final de estas últimas derivado de las contestaciones recibidas de la Administración autonómica a las resoluciones emitidas.

1. Atención sanitaria de la población inmigrante

No cabe duda de que la Administración autonómica debe adoptar las medidas oportunas con el objetivo de garantizar el derecho a la salud de los extranjeros residentes en Castilla y León, tal y como se encuentra recogido en el art. 13.2 del Estatuto de Autonomía y en las leyes reguladoras de aquel, con la extensión prevista en el art. 12 de la LO 4/2000, de 11 enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, modificado por la LO 2/2009, de 11 de diciembre. Para ello es preciso eliminar todos aquellos obstáculos que puedan impedir o dificultar la efectividad de aquel derecho.

En este sentido, las problemáticas concretas relacionadas con la asistencia sanitaria a los extranjeros que habían sido identificadas por las asociaciones y entidades representativas de los intereses de los inmigrantes de esta Comunidad con las que se había reunido esta Procuraduría, dando lugar al inicio de la presente actuación de oficio (**20082103**), fueron las siguientes:

- dificultades para la obtención de la concesión de la tarjeta sanitaria individual;
- deficiencias en la asistencia sanitaria prestada a los inmigrantes que se encuentran en situación irregular;



- falta de atención suficiente a las necesidades específicas de los inmigrantes que acuden al sistema sanitario público de Castilla y León;
- ausencia de un protocolo sanitario específico para los menores extranjeros;
- y, en fin, ausencia de programas de planificación familiar dirigidos a mujeres inmigrantes en el medio rural.

En relación con todas ellas, nos dirigimos en solicitud de información a la Consejería de Sanidad. Una vez obtenida y analizada aquella, se alcanzaron diversas conclusiones relativas a los aspectos controvertidos relativos a la asistencia sanitaria prestada a los inmigrantes que habían sido planteados ante esta Procuraduría.

Así, en primer lugar, respecto a la concesión de la tarjeta sanitaria individual, se consideró que la ausencia de una normativa autonómica propia reguladora del procedimiento de concesión de aquella, incrementaba el riesgo de que se produjeran disfuncionalidades entre las actuaciones de las diferentes gerencias de salud de área y centros de salud, en el momento de tramitar las solicitudes que se presentaran.

Por su parte, en cuanto a la asistencia prestada a los inmigrantes que se encontraban en situación irregular, se observó que la Administración autonómica no conocía el número de personas de nacionalidad extranjera residentes en nuestra Comunidad que no podían acceder en las mismas condiciones que los españoles al sistema sanitario público. En cualquier caso, resultaba necesario minimizar, tanto como fuera posible, situaciones en las que los inmigrantes vieran limitado su acceso al sistema sanitario público.

En tercer lugar, en relación con la atención de las necesidades específicas de los inmigrantes en este ámbito, a pesar de que se constatará que la Administración autonómica era consciente de estas necesidades y que, en consecuencia, se estaban adoptando medidas con el fin de tratar de eliminar los obstáculos de acceso al sistema sanitario, se podían identificar posibles mejoras en la documentación dirigida al colectivo inmigrante, en la formación específica del personal sanitario, y, en fin, en los mecanismos existentes para facilitar la superación de las barreras idiomáticas y culturales existentes.

La cuarta de las problemáticas abordadas en esta actuación de oficio se refería a la asistencia sanitaria a los menores extranjeros. De la información obtenida al respecto, se desprende que, a pesar de las peculiaridades que puede presentar la atención sanitaria a aquellos, no existían en los programas sanitarios previsiones específicas dirigidas a los menores inmigrantes.

Por último, en lo relativo a la especial consideración de la mujer inmigrante en la planificación sanitaria, se constató que, al igual que ocurría con los menores, las mujeres



extranjeras también eran incluidas dentro de los programas y servicios sanitarios dirigidos a la totalidad de las mujeres, sin que se previeran en estos programas previsiones específicas acerca de su especial condición de inmigrantes.

Considerando las conclusiones alcanzadas, sucintamente expuestas, se estimó oportuno dirigirnos a la Consejería de Sanidad, proponiendo a la misma, con base en argumentos desarrollados ampliamente en la resolución formulada, la adopción de once medidas dirigidas a garantizar que el sistema sanitario público de Castilla y León fuera apto para prestar adecuadamente el derecho a la asistencia sanitaria reconocido a los extranjeros, debiendo dotarse para ello de los mecanismos e instrumentos necesarios para adaptar sus recursos y servicios a las necesidades específicas de la población inmigrante.

En concreto, el tenor literal de la citada resolución fue el siguiente:

“Con la finalidad de garantizar a todos los extranjeros residentes en Castilla y León su derecho a la asistencia sanitaria en la forma y extensión reconocida en la Constitución, en el Estatuto de Autonomía y en la legislación vigente, así como de continuar mejorando en la prestación de este derecho, adoptar las siguientes medidas:

• Tarjeta sanitaria

1.- Regular el procedimiento de concesión de la tarjeta sanitaria individual y los trámites que deban ser llevados a cabo por la Administración autonómica con carácter previo al reconocimiento por el Instituto Nacional de la Seguridad Social del derecho a la asistencia sanitaria a las personas sin recursos económicos suficientes, incluyendo dentro de esta normativa, si se estima necesario, previsiones específicas relativas al acceso a la protección sanitaria de las personas de nacionalidad extranjera.

2.- Garantizar la unidad de criterio en la tramitación y, en su caso, resolución de este tipo de procedimientos en todas las Gerencias de Salud de Área y Centros de Salud.

3.- Proporcionar a los inmigrantes información clara y sencilla acerca de las vías a través de las cuales pueden solicitar la tarjeta sanitaria individual, de los requisitos que se han de cumplir para obtener la misma y del procedimiento que debe tramitarse para su emisión.

• Inmigrantes en situación irregular

4.- Facilitar a aquellos inmigrantes que, por carecer de identificación o tener dificultades para obtener el empadronamiento, no puedan solicitar el reconocimiento del derecho a la asistencia sanitaria, un documento que les permita, de forma provisional, acceder al sistema sanitario público.



5.- *Adoptar las medidas oportunas para conocer el número de asistencias en urgencias a personas de nacionalidad extranjera, así como el porcentaje de las mismas que se realicen a inmigrantes que no tengan reconocido el derecho a la asistencia sanitaria.*

- *Necesidades específicas de los inmigrantes*

6.- *Actualizar la guía de atención sanitaria al inmigrante elaborada en 2004 y extender la misma a otros niveles de la asistencia sanitaria distintos de la atención primaria.*

7.- *Elaborar y difundir documentos específicamente dirigidos a los inmigrantes en los cuales se informe a los mismos de todo lo relativo a su derecho a la asistencia sanitaria.*

8.- *Diseñar un programa general de formación específica para el personal sanitario, donde se incluyan todas las actuaciones formativas dirigidas a continuar mejorando la atención a la población inmigrante.*

9.- *Valorar la progresiva implantación de la figura del mediador intercultural sanitario, llevando a cabo, en su caso, un proyecto piloto en este sentido con la colaboración de alguna asociación o entidad que apoye al colectivo inmigrante.*

- *Menores*

10.- *Prestar especial atención a la asistencia sanitaria de menores extranjeros, incorporando previsiones específicas dirigidas a los mismos en los programas y servicios sanitarios destinados a todos los menores de edad y valorando la adopción de un protocolo específico de actuación para estos casos.*

- *Mujeres*

11.- *Apoyar de forma específica la implantación de los programas de educación sexual y planificación familiar y de detección del cáncer de cuello de útero en los grupos de población inmigrante”.*

El contenido de esta resolución ha sido aceptado parcialmente por la Consejería de Sanidad. Como manifestaciones de esta aceptación, este centro directivo nos indicó que se estaba valorando la regulación autonómica del procedimiento de concesión de la tarjeta sanitaria individual, así como la adopción de medidas específicas dirigidas a la atención de la población inmigrante en situación irregular. Asimismo se señaló que se iba a proceder a realizar un análisis de la atención prestada a los inmigrantes en las consultas de atención primaria y a revisar la guía clínica del inmigrante, profundizando en los capítulos dedicados a los menores y a las mujeres.



2. Derecho a la educación de los extranjeros

El reconocimiento del derecho a la educación de los inmigrantes impone a la Administración autonómica la obligación de adoptar las medidas necesarias para garantizar la prestación de aquel derecho a los extranjeros menores de dieciocho años que viven en Castilla y León en las mismas condiciones que a los españoles. Con este fin, se deben incorporar a la acción pública desarrollada en este ámbito actuaciones dirigidas a tratar de atender las necesidades educativas específicas que puede presentar el alumnado extranjero, derivadas de sus capacidades lingüísticas, de sus dificultades de adaptación cultural, de la posible situación de peligro de exclusión social en la que se encuentren sus familias, o de cualquier otra circunstancia que suponga un obstáculo para su acceso completo al sistema educativo o para obtener un aprovechamiento adecuado del mismo.

Precisamente, la existencia de aquellas necesidades educativas específicas motivó, no solo la inclusión en el propio Plan Integral de Inmigración en Castilla y León 2005-2009 de un área de educación, sino también la elaboración y ejecución, dentro del Plan Marco de Atención Educativa a la Diversidad, de un Plan de Atención al Alumnado Extranjero y de Minorías para el periodo 2004-2007.

Sin embargo, la aplicación de este último Plan no impidió que, en la reunión mantenida por esta institución a la que ya nos hemos referido con anterioridad, se pusieran de manifiesto las siguientes problemáticas relacionadas con la prestación del derecho a la educación a los alumnos extranjeros:

- inadecuación de los programas escolares a los problemas específicos que afectan al alumnado inmigrante;
- ausencia de recursos suficientes para llevar a cabo una acogida adecuada;
- absentismo escolar;
- y, en fin, dificultades en el acceso de los extranjeros a los niveles educativos no obligatorios.

Una vez iniciada esta actuación de oficio (**20082104**), nos dirigimos a la Consejería de Educación en solicitud de información relativa a las cuestiones señaladas.

A la vista del amplio informe proporcionado por la Consejería citada, se podía afirmar, en primer lugar y con carácter general, que en el marco del Plan de Atención al Alumnado Extranjero y de Minorías, se habían adoptado diversas medidas que solo podían ser objeto de una valoración positiva. No era una casualidad, por tanto, el juicio general emitido por las asociaciones y entidades representativas del colectivo inmigrante con las que se había reunido esta institución acerca de que no se percibían problemas graves de integración de los menores



extranjeros en el sistema educativo de Castilla y León. Precisamente por este motivo, se estimó conveniente que la Administración autonómica valorase el diseño e implementación de un nuevo plan dirigido al alumnado inmigrante y de minorías, en el cual se contemplaran los cambios cuantitativos y cualitativos que, desde el año 2003, habían afectado al alumnado extranjero.

Respecto a la acogida de los menores extranjeros en el sistema educativo, las medidas adoptadas con este fin de las que fuimos informados también resultaban positivas, si bien se consideró adecuada la generalización de la aplicación de planes de acogida en los centros escolares, un posible aumento del número de aulas de adaptación lingüística y social (aulas Aliso) existentes, y el fomento de la participación de las familias en el proceso de adaptación del alumnado extranjero a los centros educativos.

En cuanto al absentismo escolar, a la vista de la información obtenida se podía concluir, con carácter general, que, aunque se había acreditado que este problema afectaba de una forma especial al alumnado extranjero, lo cierto era que, con el objetivo de prevenir su aparición, se estaban aplicando al alumnado inmigrante los mismos protocolos y medidas que al resto de alumnos.

Finalmente, desde la STC 236/2007, de 7 de noviembre, el acceso de los inmigrantes a la educación no obligatoria no podía limitarse en forma alguna, constituyendo lo contrario una lesión de un derecho constitucionalmente reconocido. Considerando el contenido de la información proporcionada por la Consejería de Educación, se estimó oportuno poner de manifiesto la necesidad de que se extremasen las cautelas con el fin de evitar cualquier tipo de traba o limitación en aquel acceso. Al mismo tiempo, esta garantía debía complementarse con medidas que incentivasen la incorporación de los extranjeros a niveles educativos no obligatorios.

En conclusión, era justo reconocer que se llevaba actuando varios años en el sentido de lograr que la prestación del derecho a la educación tuviera un carácter inclusivo e intercultural, garantizando un acceso adecuado de los inmigrantes al sistema educativo en sus niveles obligatorios y promoviendo su incorporación a la educación post-obligatoria. Sin embargo, el proceso de identificación, atención y compensación de las necesidades educativas específicas del alumnado inmigrante debía ser objeto de continua mejora en los aspectos que se han expuesto brevemente.

Fueron estos aspectos, precisamente, los que motivaron la formulación, con base en una amplia argumentación, de una resolución a la Consejería de Educación en los siguientes términos:



“Con la finalidad de garantizar a todos los menores extranjeros residentes en Castilla y León su derecho a la educación en la forma y extensión reconocida en la Constitución, en el Estatuto de Autonomía y en la legislación vigente, así como de continuar mejorando en la prestación de este derecho, adoptar las siguientes medidas:

• Necesidades educativas específicas

1.- En el marco de una planificación general de atención educativa a la diversidad, valorar el diseño y aplicación de un nuevo Plan de Atención al Alumnado Extranjero y de Minorías Culturales.

2.- Identificar la posible existencia de necesidades educativas que afecten de forma más intensa o específica a grupos de menores extranjeros concretos por su procedencia geográfica o por su identidad cultural y, en su caso, programar medidas dirigidas a compensar aquellas necesidades.

3.- Garantizar el cumplimiento por todos los centros docentes de la normativa reguladora de la admisión del alumnado, establecer las reservas de plazas para el alumnado con necesidades educativas específicas asociadas a situaciones sociales o culturales desfavorecidas que sean necesarias, y proporcionar una información suficiente sobre todos los aspectos relacionados con el proceso de escolarización en centros concertados.

• Acogida

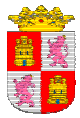
4.- Incrementar, si fuera necesario, el número de aulas de Adaptación Lingüística y Social actualmente existentes y generalizar el establecimiento de Proyectos de Adaptación Lingüística Inicial en los centros donde no se pueda utilizar aquel recurso.

5. - Reforzar la participación de las familias del alumnado inmigrante en el proceso de adaptación e integración de los menores a los centros educativos, modificando para ello, si fuera necesario, los Planes de Acogida.

• Absentismo escolar

6.- Realizar un seguimiento específico de la forma en la cual afecta el problema del absentismo escolar al alumnado inmigrante en general, y a grupos concretos de alumnos extranjeros, por procedencia geográfica o por identidad cultural, en particular.

7.- Adaptar las medidas de intervención diseñadas para los casos de absentismo escolar a las circunstancias especiales que pueden concurrir en los supuestos de alumnos extranjeros.



• *Educación no obligatoria*

8.- Garantizar que ningún extranjero menor de edad se vea excluido de la educación no obligatoria por motivos relacionados con su situación administrativa. En concreto, en las convocatorias de ayudas económicas dirigidas al alumnado que cursa estudios post-obligatorios no exigir requisitos relacionados con la situación jurídica del solicitante o la presentación de documentación relacionada con esta situación.

9.- Promover el incremento de la tasa de incorporación de jóvenes extranjeros a niveles educativos no obligatorios, aplicando medidas específicas dirigidas a este fin”.

Esta resolución fue aceptada parcialmente por la Consejería destinataria de la misma.

En concreto, en la contestación de la Consejería de Educación se puso de manifiesto, en primer lugar, que, en el marco del II Plan Integral de Inmigración de Castilla y León 2010-2013 y dentro del área de educación, se iban a incluir objetivos generales referidos al impulso del aprendizaje y de la integración del alumnado inmigrante, al fomento de la convivencia en los centros educativos, y a la coordinación entre los recursos educativos y sociales, así como los objetivos específicos, las medidas concretas de actuación y los indicadores de evaluación correspondientes.

Por otro lado, en cuanto a la acogida inicial de los extranjeros en los centros educativos, se anunció la futura inclusión como objetivo específico, dentro del II Plan Integral de Inmigración de Castilla y León, del incremento de la implicación de las familias en la educación de sus hijos, adoptándose para ello las medidas necesarias, las cuales serían recogidas, en su caso, en una normativa específica referida a los planes de acogida. Todo ello sin perjuicio del continuo proceso de análisis y revisión al que se encontraba sujeto el número de aulas Aliso existentes.

Respecto al absentismo escolar, se aceptó la propuesta realizada por esta institución de hacer un seguimiento concreto y específico sobre la forma en la cual afectaba aquel al alumnado inmigrante, anunciando la Consejería indicada la recogida de la información precisa para el posterior diseño de las medidas de intervención que sean necesarias.

Finalmente, en su contestación a nuestra resolución la Consejería de Educación nos indicó también que se iba a proponer la inclusión de la promoción del acceso del alumnado inmigrante a los programas de educación no obligatorios como objetivo específico del área correspondiente del II Plan Integral de Inmigración.



3. Derecho a acceder al servicio público de empleo y a cursos de formación profesional

Tal y como se señala en los Principios Básicos Comunes sobre Integración, aprobados en 2004 por el Consejo de Ministros de Justicia y Asuntos de Interior de la Unión Europea, el empleo constituye una parte fundamental del proceso de integración y es esencial para la participación de los inmigrantes, para las contribuciones que los mismos aportan a la sociedad de acogida, y para hacer visibles aquellas. En otras palabras, acceder a un empleo es una condición necesaria para la integración de los extranjeros en nuestra sociedad.

Por este motivo, la Administración autonómica debe adoptar las medidas oportunas con el objetivo de garantizar los derechos laborales de los extranjeros residentes en Castilla y León, en los términos contemplados en el Ordenamiento jurídico, considerando para ello características particulares que afectan al empleo de los inmigrantes, como son la concentración de su trabajo en cuatro ramas de actividad (construcción, agricultura, servicio doméstico y hostelería) y el mayor crecimiento de la tasa de desempleo de los trabajadores inmigrantes.

Dentro de aquellos derechos laborales, el propio Estatuto de Autonomía incluye, en su art. 13.4, los siguientes: acceso en condiciones de igualdad y de modo gratuito al Servicio Público de Empleo de Castilla y León; formación y promoción profesionales; y garantía de la salud, seguridad y dignidad del trabajador. En consecuencia, es preciso eliminar todos aquellos obstáculos que puedan impedir o dificultar la efectividad de los derechos citados en el supuesto de los trabajadores extranjeros.

A algunos de estos obstáculos se refirieron las asociaciones y entidades representativas de los intereses del colectivo inmigrante con las que se reunió, en su día, esta Procuraduría. En concreto, se identificaron las siguientes problemáticas relacionadas con el reconocimiento de los derechos señalados a los trabajadores extranjeros:

- dificultades para obtener la inscripción como demandantes de empleo;
- existencia de barreras en el acceso a cursos de formación profesional para el empleo (problemática esta que se planteó también en el expediente de queja **20091630**);
- deficiencias en la atención en las oficinas del ECyL;
- y, en fin, irregularidades en la emisión del certificado de insuficiencia de demandantes de empleo adecuados y disponibles para aceptar una oferta.

En el marco de la actuación de oficio iniciada con el fin de investigar las cuestiones controvertidas enunciadas (**20092105**), nos dirigimos en solicitud de información a la Consejería de Economía y Empleo.



Del informe remitido por el citado centro directivo en atención a nuestro requerimiento, se desprendía, respecto a la inscripción de los inmigrantes en los servicios públicos de empleo, que cuando el personal de las oficinas de empleo comunicaba verbalmente al trabajador extranjero que no cumplía los requisitos previstos para su inscripción, aquel no procedía a formular su solicitud por escrito. En consecuencia, en estos supuestos era determinante garantizar que el asesoramiento proporcionado por el personal de las oficinas de empleo al trabajador extranjero fuera correcto, a la vista de la normativa aplicable, y comprensible para este, especialmente en dos casos que podían ser problemáticos: titulares de autorizaciones de residencia temporal en virtud de reagrupación familiar; y solicitantes con autorizaciones caducadas.

En segundo lugar, en relación con el acceso a la formación profesional, se constató que el mismo, en el caso de los trabajadores extranjeros, se veía, en ocasiones, obstaculizado por la dificultad y lentitud de los procedimientos dirigidos a obtener la homologación y convalidación de las titulaciones obtenidas en el extranjero. Una posible solución a la existencia de esta barrera fue expuesta por la Gerencia Provincial de Empleo de Soria en un informe remitido a esta institución con ocasión de la tramitación del expediente de queja **20091630**. De acuerdo con la postura de aquella Gerencia, compartida por esta Procuraduría, era conveniente interpretar flexiblemente, siempre dentro del marco de la normativa aplicable y con carácter homogéneo en las nueve provincias de la Comunidad, la forma a través de la cual se podía acreditar el cumplimiento de los requisitos exigidos en relación con la titulación y acreditación de conocimientos necesarios para acceder a cursos de formación profesional para el empleo.

La tercera de las problemáticas manifestadas en la reiterada reunión se refería a la atención recibida por los trabajadores extranjeros en las oficinas de empleo. Respecto a la misma, el examen de la información obtenida de la Administración autonómica no permitía hacer una valoración acerca de aquella atención general. Sin embargo, sí se constató que no existían programas específicos de formación relacionados con la atención a las personas inmigrantes dirigidos a quienes prestan sus servicios en las oficinas de empleo, pese a estar prevista su realización en el Acuerdo sobre la Integración Social y Laboral y el Acceso al Empleo de la Población Inmigrante en Castilla y León 2006-2009.

Por último, la inexistencia de irregularidades en la tramitación del procedimiento dirigido a obtener el certificado de insuficiencia de demandantes de empleo adecuados y disponibles para aceptar una oferta y la influencia que la evolución muy negativa del empleo hubiera podido tener sobre la cuarta de las cuestiones controvertidas planteadas, nos condujo a no formular ninguna propuesta en relación con la misma.



En definitiva, se podía concluir que la efectividad del reconocimiento de derechos laborales a los trabajadores extranjeros podía ser objeto de mejora en los aspectos indicados. Por tanto, considerando que la integración laboral de los inmigrantes se erige en presupuesto necesario de su integración social, se procedió, con posterioridad a la fecha de cierre del presente Informe, a formular una resolución a la Consejería de Economía y Empleo con el siguiente tenor literal:

“Con la finalidad de garantizar el pleno respeto de los derechos en la Constitución, en el Estatuto de Autonomía y en la legislación vigente a los trabajadores extranjeros en relación con su acceso al Servicio Público de Empleo y a la formación profesional, así como de mejorar la prestación de aquellos, adoptar, en el ámbito competencial propio de la Administración autonómica, las siguientes medidas:

• Inscripción como demandantes de empleo

1.- Garantizar que la información proporcionada en las oficinas de empleo a los inmigrantes acerca de los requisitos que deben cumplir para poder ser inscritos como demandantes de empleo sea correcta y comprensible para ellos.

2.- En concreto, asesorar adecuadamente a los trabajadores extranjeros reagrupados o cuyas autorizaciones hayan caducado de los requisitos exigidos por la normativa para poder ser inscritos como demandantes de empleo.

• Formación profesional

3.- Interpretar flexiblemente la forma de acreditación del cumplimiento de los requisitos exigidos para acceder a los cursos relativos a titulaciones y conocimientos académicos.

4.- Garantizar una aplicación homogénea en las nueve provincias de la forma en la cual debe acreditarse el cumplimiento de los requisitos señalados.

• Atención en las oficinas de empleo

5.- Diseñar un programa de sensibilización y formación dirigido al personal de las oficinas de empleo sobre atención específica a personas inmigrantes.

6.- Llevar a cabo las medidas de sensibilización y formativas programadas, destinando prioritariamente las mismas a quienes prestan sus servicios en oficinas de empleo localizadas en áreas o núcleos de población donde el colectivo inmigrante tiene mayor presencia, con especial atención al medio rural”.



En la fecha de elaboración del presente Informe, esta resolución no había sido contestada por la Administración autonómica, si bien tampoco había transcurrido el plazo establecido legalmente para ello.

4. Menores extranjeros no acompañados

La prevalencia del supremo interés del menor determina la aplicación a los menores extranjeros no acompañados, con carácter prioritario, de la normativa proteccionista de los derechos fundamentales de la infancia, sin perjuicio de la observancia de las previsiones específicas contempladas en la normativa de extranjería. En otras palabras, se debe garantizar, en todo caso, el respeto de los derechos de los menores extranjeros no acompañados en su condición de personas menores de edad que se encuentran en una situación especialmente vulnerable.

Pues bien, las asociaciones y entidades representativas de los intereses de los inmigrantes de esta Comunidad pusieron de manifiesto ante esta institución diversas problemáticas relativas a la protección de los menores extranjeros no acompañados. Los aspectos controvertidos planteados se referían a tres momentos o fases diferentes de la atención prestada a estos menores:

- localización del menor y actuaciones posteriores;
- ejercicio de la tutela del menor por la Administración autonómica;
- y, en fin, seguimiento una vez alcanzada la mayoría de edad.

Iniciada la correspondiente actuación de oficio (**20082106**), se procedió a solicitar a la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades información relativa a cada uno de estos tres momentos.

Respecto a la primera fase identificada (localización del menor y actuaciones posteriores), de la información obtenida de la Administración autonómica se desprendía que la coordinación de las diferentes administraciones que intervenían en aquella era susceptible de ser mejorada. En concreto, se evidenciaba cierta ausencia de coordinación en el desconocimiento por la Administración autonómica de todos los datos relacionados con las pruebas médicas realizadas para determinar la edad a menores extranjeros no acompañados, con las autorizaciones de residencia de los mismos, o, en fin, con sus repatriaciones. Partiendo de esta necesaria coordinación de la acción administrativa, se observaron aspectos mejorables de la intervención de la Administración autonómica en relación con la práctica de las pruebas de determinación de la edad, con la asunción de la tutela de los menores desamparados y con el desarrollo de las actuaciones posteriores.



En relación con el ejercicio de la tutela del menor por la Administración autonómica, a la vista de la información recibida se alcanzaron dos conclusiones principales: la primera de ellas era el incremento que se había producido en los últimos años del número de menores extranjeros tutelados, así como de la media de estancia de los mismos en centros residenciales de protección; la segunda era la constatación de que estos menores estaban recibiendo la misma protección y accedían a los mismos recursos que el resto de menores que se encontraban también en situación de desamparo. Sin embargo, era conveniente, a juicio de esta institución, que los servicios y recursos a los que accedían los menores extranjeros tutelados contemplasen expresamente las circunstancias específicas que afectaban a los mismos (por ejemplo, de carácter lingüístico, cultural o social).

En cuanto al tercer momento antes enunciado, las asociaciones y entidades de apoyo al colectivo inmigrante habían mostrado en el encuentro celebrado una especial preocupación por la situación de vulnerabilidad en la que se encontraban la mayoría de los menores extranjeros no acompañados cuando alcanzaban la mayoría de edad. En este sentido, la información proporcionada por la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades revelaba que aquellos menores eran incluidos dentro de los programas generales de apoyo para la vida adulta existentes en Castilla y León, aunque no se conocían los concretos indicadores de resultado y evaluación de la aplicación de aquellos a los extranjeros que habían sido tutelados. Ahora bien, al igual que ocurría con los menores extranjeros tutelados hasta que alcanzaban los dieciocho años de edad, también la especial situación, social, familiar y administrativa, en la que se podían encontrar los extranjeros cuando alcanzan la mayoría de edad, debía ser considerada, en nuestra opinión, en el momento de diseñar y aplicar aquellos programas

En fin, a la vista del contenido del informe remitido por la Consejería indicada, se concluyó que era responsabilidad, aunque no exclusiva, de la Administración autonómica lograr que en Castilla y León se respetasen los derechos reconocidos en los textos internacionales y en el Ordenamiento jurídico español a los menores extranjeros no acompañados que fueran localizados en nuestra Comunidad. Con el fin de que se continuara mejorando en la efectividad del reconocimiento de estos derechos, se recomendó a aquella Consejería, en atención a una amplia argumentación, la adopción de once medidas, enunciadas en una resolución que tenía el siguiente tenor literal:

“Con la finalidad de garantizar el pleno respeto de los derechos reconocidos en los textos internacionales, en la Constitución, en el Estatuto de Autonomía y en la legislación vigente a los menores extranjeros no acompañados localizados en Castilla y León, así como de mejorar la prestación de aquellos, adoptar, en el ámbito competencial propio de la Administración autonómica, las siguientes medidas:



- *Localización y actuaciones posteriores*

1.- *Mejorar la coordinación de los servicios de protección a la infancia con el resto de administraciones e instituciones que intervienen una vez localizado un menor extranjero no acompañado.*

2.- *Determinar los centros sanitarios y la forma en la cual deban practicar estos las pruebas de determinación de la edad de menores extranjeros, cuando su realización sea ordenada por el Ministerio Fiscal y sin perjuicio de las competencias de este.*

3.- *Con carácter general y de la forma más inmediata posible, asumir la tutela de los menores extranjeros no acompañados localizados en Castilla y León.*

4.- *Asumida la tutela del menor extranjero, iniciar las actuaciones dirigidas a documentar al mismo y a obtener su autorización de residencia.*

5.- *Informar con carácter previo a la resolución de los procedimientos de repatriación de los menores extranjeros, considerando que únicamente en determinadas circunstancias aquella responde al interés superior del menor.*

6.- *Garantizar que los menores reciban asistencia jurídica gratuita e independiente de la Administración en todos los procedimientos administrativos y judiciales que les afecten.*

- *Ejercicio de la tutela*

7.- *Diseñar y planificar los recursos necesarios para garantizar el desarrollo y la integración social de los menores extranjeros tutelados.*

8.- *Atender adecuadamente las necesidades singulares de estos menores, garantizando el acceso de los profesionales que desarrollen su trabajo con los mismos a la formación específica necesaria para hacerlo adecuadamente.*

- *Mayoría de edad*

9.- *Adaptar los programas de apoyo a la vida adulta destinados a menores extranjeros a las especiales circunstancias sociales, familiares y administrativas de los mismos.*

10.- *Cuando no hayan obtenido la autorización de residencia antes de alcanzar la edad de dieciocho años, recomendar, como regla general, la concesión de una autorización temporal de residencia por razones excepcionales.*

11.- *Emitir los certificados acreditativos del tiempo que hayan permanecido bajo la protección de la Administración, así como de la realización y aprovechamiento de todas las actividades y programas formativos en los que hayan participado”.*



Siete de las medidas enunciadas ya habían sido incluidas en la Declaración de las Defensorías del Pueblo sobre las responsabilidades de las administraciones públicas respecto a los menores no acompañados, que había sido adoptada en el mes de octubre de 2006 con motivo de la celebración en León de las XXI Jornadas de Coordinación de los Defensores del Pueblo.

La Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades contestó a nuestra resolución poniendo de manifiesto su aceptación, en el marco de las competencias propias de la Comunidad y de la necesaria aplicación de la normativa vigente. Se afirma por aquel centro directivo, en concreto, su coincidencia con el planteamiento esencial de base, la fundamentación general y la pretensión última de la resolución formulada.

5. Derecho de reagrupación familiar

El derecho a la reagrupación familiar, si bien no forma parte del derecho fundamental consagrado en el art. 18.1 CE, constituye una modalidad de la protección de la familia que se erige como principio de la actuación de los poderes públicos de conformidad con lo dispuesto en el art. 39.1 CE. Así mismo, la protección integral de las distintas modalidades de familia también es un principio rector de las políticas públicas impuesto por el art. 16.13 del Estatuto de Autonomía. En este sentido, el derecho a vivir en familia como derecho inherente al ser humano, se encuentra recogido en un gran número de textos internacionales, como son, sin ánimo exhaustivo, la Declaración Universal de los Derechos del Hombre (art. 16.3), la Convención sobre los Derechos del Niño (arts. 3,9 y 10) o la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (arts. 7, 24 y 33.1).

El procedimiento a través del cual se ejerce este derecho, se inicia necesariamente con la solicitud de una autorización de residencia por reagrupación familiar a favor de los miembros de la familia del solicitante que este desee reagrupar, debiendo acreditar que dispone de un alojamiento adecuado y de los medios de subsistencia suficientes para atender las necesidades de su familia una vez que tenga lugar la reagrupación. Obtenida aquella autorización, los familiares reagrupables deberán solicitar el correspondiente visado en la misión diplomática u oficina consular en cuya demarcación residan.

En la reunión mantenida por esta institución con asociaciones y entidades representativas del colectivo inmigrante se plantearon dos problemáticas generales relacionadas con el ejercicio de este derecho por los extranjeros que residen en Castilla y León:

- concesión restrictiva de las autorizaciones de residencia por reagrupación familiar, con especial referencia a los casos de reagrupación de ascendientes;



- y frecuentes denegaciones de los correspondientes visados en las misiones diplomáticas u oficinas consulares.

La aplicación, interpretación y desarrollo de las normas jurídicas reguladoras del contenido concreto de aquel derecho y de la forma de ejercerlo corresponde a la Administración del Estado. En consecuencia, en el marco de la presente actuación de oficio (**20082107**) nos dirigimos en solicitud de información a la Delegación del Gobierno en Castilla y León, con el fin de que nos remitiera los datos correspondientes a las nueve provincias de la Comunidad. Así mismo, también se estimó conveniente solicitar información a aquella Delegación del Gobierno sobre una cuestión que, si bien no había sido planteada directamente en la reunión a la que venimos haciendo referencia, se encontraba relacionada con el objeto de la actuación y se consideró de interés, como era la relativa a la reagrupación familiar de ascendientes de ciudadanos españoles.

La información proporcionada por la Administración estatal revelaba, en primer lugar y desde un punto de vista cuantitativo, que en el año 2007 habían sido concedidas el 81,83 % de las autorizaciones de residencia temporal por reagrupación familiar solicitadas en Castilla y León, porcentaje que se redujo al 72,27 % en el año 2008. Ahora bien, en el caso concreto de la reagrupación familiar de ascendientes del reagrupante, la concesión de autorizaciones de residencia había sido más restrictiva que en el resto de supuestos de reagrupación. Desde una perspectiva cualitativa, el informe remitido mostraba diversos aspectos relacionados con estos procedimientos que originaban la inobservancia en los mismos de dos principios jurídicos generales que deben presidir el desarrollo de toda actuación administrativa: seguridad jurídica y coordinación.

Por último, en relación con la reagrupación de ascendientes directos de ciudadanos de nacionalidad española, se constató que las autorizaciones de residencia en estos casos se concedían en un porcentaje muy elevado, sin perjuicio de lo cual se consideró oportuno incidir en una recomendación que ya había sido formulada desde diversas instancias, relativa a la conveniencia de que a la reagrupación de los ascendientes de españoles se aplicasen las normas previstas para los ciudadanos nacionales de Estados miembros de la Unión Europea y no las previstas en el régimen general de extranjería.

Considerando las conclusiones generales anteriores, sucintamente expuestas, se estimó oportuno que, con el objeto de garantizar adecuadamente el ejercicio del derecho de reagrupación familiar, era conveniente la adopción de las siguientes medidas de carácter normativo y ejecutivo:

1.- Determinar la cuantía de los medios de vida exigibles a los efectos de poder ejercer el derecho de reagrupación familiar, procediendo a la aprobación de la Orden a la que



se refiere el art. 42.2 d) del RD 2393/2004, de 30 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de la LO 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social.

2.- Fijar la cuantía o el porcentaje de recursos transferidos y de gastos soportados a los efectos de considerar que un ascendiente se encuentra a cargo del reagrupante, elaborando y aprobando la Orden ministerial a la que se remite el art. 39 e) del RD 2393/2004, de 30 de diciembre, antes citado.

3.- Establecer los criterios objetivos que deban ser considerados por los órganos territoriales de la Administración del Estado en el momento de determinar si existen razones que justifican la residencia en España de ascendientes reagrupables en el sentido previsto en el art. 17.1 d) de la LO 4/2000, de 11 de enero.

4.- Homogeneizar el contenido de los informes que son emitidos por las corporaciones locales, de conformidad con lo previsto en el art. 42.2 d) del RD 2393/2004, de 30 de diciembre, con el fin de acreditar la disponibilidad por el reagrupante de una vivienda adecuada para atender sus necesidades y las de su familia una vez reagrupada, adoptando un modelo de informe que pueda ser utilizado por aquellas donde se desarrolle su contenido mínimo, las valoraciones que deban incluirse en aquel y los criterios objetivos con base en los cuales deban formularse las mismas.

5.- Emitir las instrucciones oportunas con el objetivo de que las misiones diplomáticas y las oficinas consulares no realicen, en el momento de resolver las solicitudes de visado, un doble control del cumplimiento de los requisitos cuya observancia ya fue considerada acreditada por la delegación o subdelegación del gobierno correspondiente con carácter previo al otorgamiento de la autorización de residencia inicial a la persona o personas reagrupables.

6.- Garantizar que las misiones diplomáticas y las oficinas consulares comuniquen, en todos los casos, a la delegación o subdelegación del gobierno correspondientes las denegaciones de los visados de aquellas personas a las que se hubiera otorgado la autorización de residencia por razón de reagrupación familiar, así como el motivo o motivos de aquella denegación.

7.- Adoptar las medidas normativas necesarias para incluir a los familiares ascendientes de ciudadanos españoles dentro del ámbito de aplicación del RD 240/2007, de 16 de febrero, sobre entrada, libre circulación y residencia en España de ciudadanos de los Estados miembros de la Unión Europea y de otros Estados parte en el Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo, con el fin de que aquellos reciban, al menos, el mismo trato que los ascendientes de los ciudadanos nacionales de Estados miembros de la Unión Europea o integrados dentro del Espacio Económico Europeo.



La información obtenida como consecuencia de la tramitación de la presente actuación de oficio, conjuntamente con la fundamentación de la conveniencia de llevar a cabo las medidas enunciadas, fue comunicada por esta institución al Defensor del Pueblo, con el fin de que este, si lo estimaba oportuno y con el máximo respeto a su ámbito competencial propio, iniciase gestiones para sugerir, o volver a sugerir en algunos casos, a los órganos competentes de la Administración General del Estado, la adopción de las actuaciones anteriormente enunciadas o de otras de similar naturaleza dirigidas a garantizar el respeto del derecho a la reagrupación familiar.

En la fecha de cierre del presente Informe, se había recibido una comunicación del Defensor del Pueblo en la cual el Comisionado parlamentario estatal nos transmitía que se había iniciado el estudio del asunto sometido a su consideración y que nos mantendría puntualmente informados de la tramitación relativa al mismo.