

ÁREA C

**ÁREA C****FOMENTO**

Expedientes Área	310
Expedientes admitidos.....	158
Expedientes rechazados	62
Expedientes remitidos a otros organismos	33
Expedientes acumulados	6
Expedientes en otras situaciones	51

1. URBANISMO

El presente epígrafe tiene como objeto reflejar la labor de supervisión desarrollada por el Procurador del Común en el ejercicio 2009 en relación con la Administración Local y Autonómica que tiene atribuidas competencias en materia de urbanismo y ordenación del territorio.

Un año más la exposición de esta actividad, fruto tanto de los expedientes incoados de oficio como de los tramitados a instancia de particulares, se sistematiza en función de los distintos aspectos que definen la actividad urbanística y que, además, justifican la sucesión de títulos tanto de la Ley como del Reglamento de Urbanismo de Castilla y León, aprobados por nuestra Comunidad Autónoma en el ejercicio de la competencia exclusiva que en esta materia le atribuye el art. 26.1 del Estatuto de Autonomía, que desarrolla la previsión contenida en el art. 148.1.3 de la Constitución.

- 1.1.- El planeamiento urbanístico.
- 1.2.- La gestión urbanística.
- 1.3.- La intervención en el uso del suelo.
- 1.4.- La intervención en el mercado del suelo.
- 1.5.- Organización y coordinación administrativa.
- 1.6.- Información urbanística y participación social.



Hemos de iniciar la exposición indicando el número de quejas presentadas en esta materia, sistematizadas de acuerdo con el anterior esquema, haciendo, al igual que en ejercicios anteriores, una comparativa con el año precedente e indicando las causas que, desde nuestro punto de vista, han provocado variaciones tanto en el número como en el contenido de los expedientes, para finalmente hacer referencia al grado de colaboración de las administraciones públicas investigadas en lo que a esta materia se refiere.

Comenzando con el número de quejas presentadas en el ejercicio que es objeto de análisis en el presente Informe se ha producido una leve disminución de las mismas que bien puede ser fruto del estancamiento de la actividad urbanística que ha dado lugar a una reducción del número de expedientes tramitados por las administraciones públicas supervisadas tanto en materia de gestión urbanística como en materia de licencias. Así, si en el ejercicio 2008 se habían presentado 181 quejas, el presente año el número de expedientes incoados a instancia de parte asciende a 162, cifra ligeramente superior al número de denuncias presentadas en el ejercicio 2007.

Si sistematizamos los expedientes en función de su objeto, comenzando con el planeamiento urbanístico, veintitrés han sido las quejas presentadas en esta materia, lo que supone un ligero incremento con respecto al ejercicio anterior, en que se habían presentado diecinueve quejas.

A diferencia de los expedientes incoados en materia de planeamiento urbanístico en los que, como hemos visto, se ha producido una ligera variación al alza, en el resto de las materias el número de procedimientos ha disminuido, lo que ha provocado que en general, como hemos expuesto al inicio, el número de quejas en materia de urbanismo haya sido menor en el año 2009 que en el ejercicio anterior.

Así, en materia de gestión urbanística se han presentado 24 quejas, tres menos que en el año 2008; en materia de intervención en el uso del suelo han sido 102 los expedientes incoados a instancia de parte, mientras que en el ejercicio anterior fueron 118; tres han sido las quejas formuladas en materia de intervención en el mercado del suelo, una menos que el año anterior, y, finalmente, diez las que tienen como objeto cuestiones relativas a información urbanística y participación social, una menos que el año 2008.

En lo que respecta a la organización y coordinación administrativa los expedientes incoados en relación con esta cuestión han sido incluidos un año más en otros apartados del Informe en la medida en que las irregularidades administrativas detectadas muchas veces son el resultado de la falta de la necesaria coordinación administrativa.

Inciendiando una vez más en el número de quejas presentadas y en función de su contenido, hemos de poner de manifiesto que las mismas son el resultado de idénticas



circunstancias geográficas, demográficas y coyunturales que las expuestas en el Informe correspondiente al ejercicio anterior.

Por este motivo, en aras de dotar de mayor brevedad, en la medida de lo posible, a este apartado del Informe y para evitar innecesarias reiteraciones, nos remitimos en lo que respecta a las circunstancias geográficas y demográficas al contenido de Informes de ejercicios anteriores, haciendo referencia únicamente a la fuerte desaceleración del mercado inmobiliario, que, como circunstancia coyuntural, es precisamente uno de los factores que incide directamente en el contenido de varias de las quejas presentadas en la institución en el presente ejercicio y, como hemos expuesto al comienzo, en la reducción del número de las mismas, fruto, a nuestro juicio, del menor número de expedientes tramitados, fundamentalmente por la Administración municipal, tanto en materia de gestión urbanística como en materia de intervención en el uso del suelo, básicamente en lo que respecta a las licencias urbanísticas.

Expuestos aquí los condicionantes que, a nuestro juicio, han incidido tanto en el número como en el contenido de las quejas presentadas durante el año 2009, que como hemos visto son los mismos que en el ejercicio anterior, y antes de entrar en el análisis de la distribución material de los expedientes tramitados en función de la sistemática expuesta al inicio, debemos hacer mención al grado de colaboración de las administraciones públicas supervisadas en lo que a esta materia se refiere.

En primer lugar, hemos de indicar que lamentablemente se ha incrementado el número de administraciones que han incumplido la obligación de facilitar a esta institución la información solicitada en relación con expedientes incoados a instancia de parte que tiene como fin supervisar la actuación de dichos entes públicos en relación con cuestiones relativas a la materia que nos ocupa. Así, a las administraciones relacionadas en los Informes correspondientes a ejercicios anteriores, hay que añadir la Consejería de Fomento de la Junta de Castilla y León, únicamente en tres de los expedientes que tienen como objeto la supervisión de la misma, y los Ayuntamientos de Covarrubias, en la provincia de Burgos, León, Chozas de Abajo, Santa María del Páramo, Castrocontrigo, Molinaseca, Pajares de los Oteros y Vega de Infanzones, en la provincia de León, Villanueva de los Infantes, en la provincia de Valladolid, Cabañas de Polendos, en la provincia de Segovia, y finalmente, Borobia, en la provincia de Soria.

En segundo lugar, y en lo que respecta a la contestación de las 85 resoluciones dictadas durante el ejercicio 2009 en materia de urbanismo, tampoco ha sido satisfactorio el grado de colaboración de las administraciones, fundamentalmente municipales, a las que nos hemos dirigido, en la medida en que porcentualmente se ha reducido el número de



resoluciones aceptadas y se ha incrementando ligeramente el número de las rechazadas. Sin embargo, el dato más significativo es el número de expedientes cerrados por falta de contestación de las resoluciones dictadas por esta Defensoría; concretamente, si en el ejercicio 2008 no habían dado respuesta a las resoluciones tres administraciones – la Consejería de Fomento, el Ayuntamiento de Ponferrada en la provincia de León y el Ayuntamiento de Valle de Santibáñez en la provincia de Burgos –, en el ejercicio 2009 diez han sido las entidades locales que no han contestado a esta institución: La Adrada en la provincia de Ávila, Carcedo de Burgos y Valle de Zamanzas en la provincia de Burgos, Pola de Gordón, La Robla, Sariegos, Santovenia de la Valduncina y Villaquejida en la provincia de León, Quintanilla de Trigueros en la provincia de Valladolid y Riaza en la provincia de Segovia.

Para finalizar con el apartado de esta Introducción relativo al grado de colaboración de las administraciones investigadas, consideramos necesario hacer especial referencia al trato dispensado por el Ayuntamiento de Valoria La Buena, en la provincia de Valladolid, al personal de esta institución desplazado al mismo a instancia de la Alcaldía de dicha Entidad local.

En primer lugar es necesario indicar que pese a que la fecha de la visita fue consensuada con dicha Entidad Local en conversación telefónica mantenida entre el personal de la institución y el Secretario del Ayuntamiento, una vez personados en las dependencias municipales, no se encontraban en las mismas ni el citado Secretario ni el Alcalde, limitándose un Teniente de Alcalde a abrir las dependencias municipales y facilitar al personal de esta Procuraduría una serie de documentos para su supervisión con respecto a los cuales manifiesta que no puede hacer ninguna observación.

Y, en segundo lugar, examinada la documentación, se comprueba que únicamente consta parte de la misma.

Como consecuencia de ello consideramos necesario poner de manifiesto en el presente Informe nuestro malestar por la falta de colaboración del Ayuntamiento de Valoria La Buena (Valladolid) con el Procurador del Común, ya que, a nuestro juicio, dicha Entidad local olvida la obligación prevista en el art. 3 de la Ley 2/1994, de 9 de marzo, del Procurador del Común de Castilla y León, en orden a auxiliar a esta Defensoría, con carácter preferente y urgente, en las investigaciones desarrolladas como consecuencia de las quejas presentadas por los ciudadanos.

1.1. Planeamiento urbanístico

Integran el planeamiento urbanístico el conjunto de instrumentos establecidos en la normativa para la ordenación del uso del suelo y el establecimiento de las condiciones para su transformación o conservación que, en función de su objeto y ámbito de aplicación, se clasifican



en dos grupos: los instrumentos de planeamiento general y los instrumentos de planeamiento de desarrollo.

En lo que a los instrumentos de planeamiento general se refiere, al igual que en ejercicios anteriores, el número de expedientes es bastante más numeroso que en materia de planeamiento de desarrollo.

No obstante lo anterior, dada la desaceleración del mercado inmobiliario y la ralentización de la actividad económica, entendemos que en ejercicios sucesivos esta situación variará, en la medida en que las quejas presentadas en el presente ejercicio, al igual que ocurría en el ejercicio 2008 en esta materia traen causa de expedientes iniciados en años anteriores fruto, a nuestro juicio, de la complejidad de los documentos y de la prolongación en el tiempo de los trámites para su aprobación, con implicación de distintas administraciones públicas.

Así, tienen como objeto quejas relativas al contenido de instrumentos de planeamiento general los expedientes resueltos durante el presente ejercicio identificados con los números **20080509, 20080845, 20080979, 20081092, 20081259, 20090030, 20090193, 20091411, 20091702, 20091706, 20091759, 20091822, 20091958, 20091959, 20091960, 20091993 y 20092157.**

Examinado el contenido de todos estos expedientes únicamente hemos detectado la concurrencia de las irregularidades denunciadas por los autores de las quejas en tres de ellos, el **20080845** en el que se denunciaba la desestimación por el Ayuntamiento de Merindad del Río Ubierna (Burgos) de una solicitud de Modificación Puntual de las Normas Urbanísticas Municipales, el **20081092** que tenía como objeto los posibles perjuicios que la construcción en un inmueble colindante con el Museo Casa Lis sito en Salamanca pudiera provocar en el Edificio Museo y en la colección de “Art Nouveau y Art Dèco” que alberga, y finalmente el expediente **20090030** fruto de la falta de tramitación de un procedimiento de modificación de las Normas Urbanísticas Municipales de Riaza (Segovia) cuyas actuaciones fueron retrotraídas a la fase de información pública como consecuencia de la estimación por la Consejería de Fomento de un recurso de alzada. Antes de abordar la exposición del contenido de los dos primeros expedientes, que entendemos más significativos, consideramos necesario apuntar que, en ambos casos, las resoluciones dictadas por el Procurador del Común fueron aceptadas por las administraciones municipales investigadas, procediéndose al cierre del expediente **20090030** sin que el Ayuntamiento de Riaza, pese a los reiterados requerimientos al respecto, haya dado respuesta a la resolución dirigida al mismo.



En cuanto al resto de los expedientes, la mayoría de ellos se han archivado porque las quejas tenían como objeto actos de trámite, esto es, acuerdos de aprobación inicial o provisional de los instrumentos de planeamiento.

Seguidamente procedemos a exponer la problemática reflejada en las resoluciones dictadas por esta institución en relación con los citados expedientes **20080845** y **20081092**, no sin antes indicar que en ambas, al igual que ocurre en numerosos procedimientos correspondientes a otros apartados incluidos en el presente epígrafe, se deja constancia del hecho de que el Procurador del Común al carecer de medios y competencias legales para elaborar informes técnicos sobre las cuestiones que son sometidas a su consideración, en el curso de sus investigaciones debe atenerse al contenido de los que le envían los servicios técnicos de la Administración a los que, por otro lado, se les supone veracidad, salvo que puedan aportarse pruebas irrefutables que desvirtúen la información que aquellos contienen.

Comenzando con el expediente **20080845**, como hemos apuntado anteriormente, deriva de una queja formulada como consecuencia de la desestimación de una solicitud de Modificación Puntual de las Normas Urbanísticas Municipales, consistente en la supresión de la Unidad de Actuación Aislada de Normalización de Fincas en una localidad del Término Municipal de la Merindad del Río Ubierna, en la provincia de Burgos, pese a la existencia de un informe favorable emitido por el arquitecto municipal.

Pues bien, solicitada información de la Administración municipal denunciada, comprobamos que efectivamente concurrían las irregularidades apuntadas por el autor de la queja, que en la resolución dictada por esta institución se sistematizan desde una doble perspectiva material y formal, siendo en relación con esta última con respecto a la cual esta Defensoría se pronunció de forma más taxativa en la medida en que desde un punto de vista material nada podíamos añadir al contenido del informe técnico favorable emitido por el Arquitecto municipal.

Así y en lo que a una perspectiva formal se refiere, detectamos en la tramitación del expediente dos irregularidades que, a nuestro juicio, provocaban la invalidez del acuerdo plenario de desestimación de la solicitud de modificación.

Por un lado estaba la falta de motivación del citado acuerdo de denegación, lo que suponía a nuestro juicio una clara vulneración de lo dispuesto en el art. 154.2 del Reglamento de Urbanismo de Castilla y León (RUCyL), aprobado por Decreto 22/2004, de 29 de enero, que no es más que una manifestación de la obligación sancionada en el art. 54 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común (LRJyPAC).



Y, por otro, estaba la ausencia del preceptivo informe a emitir por la Secretaría Municipal en el ejercicio de sus funciones de asesoramiento jurídico, ya que, tratándose de un acuerdo que requería el voto favorable de la mayoría absoluta del número legal de miembros de la Corporación, la existencia de dicho informe era necesaria conforme a lo dispuesto en los arts. 173 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales (ROF), aprobado por RD 2568/1986, de 28 de noviembre y 3.b del RD 1174/1987, de 18 de septiembre, de Régimen Jurídico de los Funcionarios de la Administración Local con habilitación de carácter nacional.

Como consecuencia de ambas irregularidades por parte de esta Defensoría se propone al Ayuntamiento de Merindad de Río Ubierna que, previa la emisión por la Secretaría del citado informe preceptivo, que lógicamente debería pronunciarse sobre la falta de motivación de los acuerdos municipales, por parte de dicha Administración Municipal se procediese, bien a la convalidación de los mismos si a la vista de lo informado los citados acuerdos eran conformes a derecho, o bien a su revocación en caso contrario y, en consecuencia, a la ulterior tramitación del proyecto de modificación presentado por los interesados.

El segundo expediente a que debemos hacer referencia es el ya mencionado **20081092**.

El problema planteado en el escrito de queja era la preocupación del autor de la misma por los efectos desfavorables que se pudieran ocasionar en el Museo Casa Lis sito en Salamanca, así como en la colección “Art Nouveau y Art Dèco” que contiene, como consecuencia de la construcción de un edificio de viviendas en el inmueble colindante, que inicialmente albergaba el denominado “Colegio Mayor La Asunción”. Siendo precisamente de esta preocupación de la que se hace eco esta institución al incoar el expediente de oficio **OF/0025/07** a la vista de varios artículos publicados en la prensa local de Salamanca.

El motivo de incluir el expediente en este apartado del Informe es que la construcción denunciada era consecuencia de la modificación en la calificación urbanística de los terrenos realizada por el Proyecto de Revisión – Adaptación del Plan General de Ordenación Urbana de Salamanca aprobado definitivamente por Orden FOM/59/2007, de 22 de enero.

Iniciada la investigación oportuna, se solicitó información tanto de la Administración Autonómica, competente para la aprobación definitiva del Plan General, como del Ayuntamiento de Salamanca en relación con las cuestiones planteadas en la queja.

Examinado el contenido de los informes remitidos, a la vista de la normativa urbanística, esta institución no detectó en los hechos que en el escrito de queja se exponían el conjunto de irregularidades denunciadas por el autor de la misma, razón por la cual, en



principio, no era necesaria la evacuación de una decisión supervisora del Procurador del Común.

No obstante lo anterior, resultando que el Edificio “Casa Lis” es propiedad del Ayuntamiento de Salamanca y considerando la obligación que corresponde a toda administración pública en orden a la protección y defensa de su patrimonio sancionado en el art. 28 de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, de Patrimonio de las Administraciones Públicas, llegamos a la conclusión de que era necesario dictar una resolución dada la importancia del inmueble que nos ocupa, de titularidad municipal, y de la colección de “Art Nouveau y Art Dèco” que alberga.

La resolución dictada, que como hemos expuesto al comienzo fue aceptada, no era más que un recordatorio de las obligaciones legales correspondientes al Ayuntamiento en orden a la protección y defensa de su patrimonio. En dicha resolución se recomendaba a la citada Entidad local que desarrollase con la debida diligencia las labores de control de la obra de construcción objeto del expediente que nos ocupa a fin de evitar daños en el edificio de titularidad municipal, ejerciendo, en caso de que desafortunadamente se produjesen, las acciones necesarias para la defensa de dicho bien.

En lo que respecta a los instrumentos de planeamiento de desarrollo, ha sido menor el número de expedientes cerrados durante el presente ejercicio. Concretamente, dos han sido los expedientes archivados durante el año 2009 que tienen como objeto este tipo de instrumentos de planeamiento (**20081321** y **20090592**). En ambos casos se ha detectado la concurrencia de irregularidades en la actuación de las administraciones investigadas, razón por la cual se han dictado sendas resoluciones que, al día de la fecha de cierre del Informe, no habían sido objeto de respuesta por parte de las entidades a las que se dirigen.

Ambos expedientes tienen como común denominador, por un lado, el tipo de instrumento de planeamiento afectado, un Estudio de Detalle, y por otro que, a juicio de esta institución y por distintos motivos, que serán expuestos seguidamente, las modificaciones introducidas por los mismos en el instrumento de planeamiento general que desarrollan no deberían haber revestido la forma de Estudio de Detalle sino de Proyecto de Modificación, en un caso, de Normas Subsidiarias de Planeamiento Municipal y, en el otro, del Plan General de Ordenación Urbana.

En primer lugar y en lo que respecta al expediente **20081321**, es consecuencia de una queja en la que se denunciaba la potencial concurrencia de irregularidades en la actuación del Ayuntamiento de Casarejos (Soria) en la tramitación de distintos expedientes administrativos en relación con dos parcelas sitas en dicha localidad. Entre estos expedientes, se encuentra un Estudio de Detalle redactado con el objeto de modificar la ordenación detallada



contenida en las Normas Subsidiarias de Planeamiento Municipal en orden a la apertura del viario previsto en un proyecto de construcción y que provocó la imposibilidad de que los Servicios Técnicos Provinciales informasen favorablemente el mismo.

Pues bien, examinado el contenido tanto del instrumento de planeamiento como de los trámites evacuados por el Ayuntamiento investigado en orden a su aprobación, detectamos la concurrencia de distintas irregularidades que son puestas de manifiesto en la resolución dirigida al mismo y que al día de fecha de cierre del Informe, como hemos expuesto, no había sido objeto de contestación.

Dichas irregularidades son consecuencia, por un lado, de la utilización de un instrumento de planeamiento, a nuestro juicio, inadecuado para realizar la modificación de las Normas Subsidiarias y, por otro, de una deficiente tramitación del procedimiento de aprobación del Estudio de Detalle.

En primer lugar y en lo que respecta al instrumento utilizado para modificar el planeamiento general que desarrolla, a nuestro juicio el Ayuntamiento supervisado olvidó, y así se le pone de manifiesto en la resolución, que, conforme a lo dispuesto en el art. 58.3 de la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León (LUCyL) – en la redacción del mismo vigente en el momento de aprobación del Estudio de Detalle –, en tanto en cuanto no adaptase su instrumento de planeamiento general a la citada Ley, carecía de competencia para la aprobación definitiva de “modificaciones (...) que no afecten a la ordenación general”, como sería el caso; razón por la cual la modificación objeto del Estudio de Detalle debía haber sido realizada a través del correspondiente Proyecto de Modificación de Normas, cuya aprobación definitiva correspondería a la Administración Autonómica.

En segundo lugar y en lo que se refiere al procedimiento tramitado para la aprobación del instrumento de planeamiento de desarrollo que nos ocupa, detectamos numerosas irregularidades, entre ellas, a título de ejemplo estarían demoras en la solicitud de informes preceptivos, acuerdos adoptados por órganos municipales que carecen de competencia para ello, ausencia de publicaciones – en uno de los diarios de mayor difusión –, no remisión del documento aprobado inicialmente al Registro de la Propiedad o insuficiencia en la motivación de la desestimación del recurso de reposición interpuesto contra el acuerdo de aprobación definitiva.

A la vista de todas estas irregularidades, esta institución dicta la resolución ya referida en la que, en lo que al instrumento de planeamiento de desarrollo que nos ocupa se refiere, se dispone lo siguiente:

“Segundo.- Que, a la mayor brevedad, considerando la incompetencia de ese Ayuntamiento para aprobar el instrumento de planeamiento de desarrollo que nos



ocupa, que tiene como objeto la modificación puntual de la ordenación detallada de las Normas Subsidiarias de Planeamiento Municipal, se remita el Estudio de Detalle a la Administración Autonómica en orden a su aprobación definitiva, convalidando así el acto administrativo de aprobación del mismo en el que concurre, a nuestro juicio, un vicio de anulabilidad que con dicha aprobación por parte de la Administración Autonómica será objeto de subsanación.

Tercero.- Que, en lo sucesivo, en la tramitación de instrumentos de planeamiento urbanístico por parte de ese Ayuntamiento se dé cumplimiento estricto a lo dispuesto en los arts. 52 y siguientes de la LUCyL y 153 y siguientes del RUCyL”.

Dentro de este apartado relativo al planeamiento urbanístico y en lo que respecta a los instrumentos de planeamiento de desarrollo el segundo expediente a que debemos hacer referencia es el ya mencionado **20090592**.

Este expediente, como ya hemos apuntado anteriormente, tiene también como objeto un Estudio de Detalle, en este caso aprobado inicialmente por el Ayuntamiento de León, y como común denominador con el anterior expediente, el hecho de que, a nuestro juicio, el instrumento utilizado para la modificación planteada en el mismo en relación con el instrumento de planeamiento general que desarrolla no es el adecuado en la medida en que debería haber revestido forma de Proyecto de Modificación del Plan General de Ordenación Urbana.

El objeto de la queja que da lugar a este expediente era la potencial concurrencia de irregularidades en la actuación del citado Ayuntamiento derivadas de la tramitación de un Estudio de Detalle promovido por la Dirección Provincial del INSS con el fin de modificar la ordenación detallada contenida en el Plan General de Ordenación Urbana de León para destinar la parcela a la futura sede de la citada Dirección Provincial. Concretamente, de acuerdo con el informe técnico obrante en el expediente, se pretendía *“la modificación de la ordenación detallada fijada por la Ordenanza en los siguientes aspectos: 1.- Altura máxima edificable. 2.- Contorno del volumen de la planta bajo cubierta. 3.- Retranqueo de la edificación respecto de la alineación de vial”*.

El problema que, desde nuestro punto de vista, se daba en este supuesto es que la modificación que se pretendía realizar con el Estudio de Detalle tenía como único fin adaptar la norma urbanística a un proyecto arquitectónico ya redactado; prueba de ello era que en el expediente se pretendía justificar la ausencia de Memoria Vinculante en el documento aprobado inicialmente con la presentación como Anexo del Proyecto de Ejecución.

Partiendo de esta premisa y examinado el contenido de la documentación obrante en el expediente cuya copia remite el Ayuntamiento investigado, incluidos los documentos técnicos, llegamos a la conclusión de que efectivamente concurrían las irregularidades



denunciadas por el autor de la queja referentes tanto a la documentación incorporada a los dos documentos presentados por el INSS como al contenido de ambos, lo que, a nuestro juicio, impedía la aprobación definitiva del Estudio de Detalle por los siguientes motivos:

En primer lugar y desde un punto de vista documental, los Proyectos de Estudio de Detalle presentados no contaban con la documentación necesaria para reflejar adecuadamente sus determinaciones. A título de ejemplo el documento aprobado inicialmente no contiene como documento independiente la denominada “Memoria vinculante” y ninguno de los dos documentos facilitados a esta institución recoge documentación gráfica alguna descriptiva y explicativa de la propuesta de modificación.

En segundo lugar y en cuanto a su contenido, el Estudio de Detalle vulneraba lo dispuesto en las Normas del Plan General en lo que respecta a las denominadas “especialidades de los Estudios de Detalle en suelo urbano consolidado”. Como consecuencia de ello entendíamos que las modificaciones planteadas no se podían articular a través de este instrumento de planeamiento sino a través de una modificación del Plan General.

En tercer lugar, a nuestro juicio el Estudio de Detalle, tal y como se presentaba, no se ajustaba a lo dispuesto en el Plan General en lo que respecta a las alturas autorizables, en cuyo articulado se establece literalmente que “la altura de las edificaciones será la que resulte del número de plantas que se regulan en función del ancho de vial”, recogiendo que “como ancho de vial a efecto de edificación, regirá, en suelo urbano consolidado, la que expresamente figura en la relación anexa de estas Ordenanzas”. En este caso el problema era que, de acuerdo con el informe técnico municipal, debía prevalecer la realidad del ancho de vial sobre la que consta en dicho anexo considerando que de acuerdo con el mismo ambos datos no eran coincidentes. Desde nuestro punto de vista si dicha Entidad local tenía este criterio lo que debía hacer era modificar el correspondiente artículo de las Normas en tal sentido, no siendo ajustado a derecho inaplicar directamente el contenido de un precepto cuya redacción, a nuestro juicio, era bastante clara al respecto, cuestión que además afectaba a la edificabilidad de la parcela teniendo en cuenta que conforme a lo dispuesto las Normas del Plan General los Estudios de Detalle no pueden originar “aumento de la edificabilidad”.

En último lugar entendíamos que el Estudio de Detalle, en sus dos redacciones, podría incurrir en un supuesto de “reserva de dispensación”, ya que no era aceptable la modificación, o en su caso inaplicación, de tres artículos del PGOU pero sólo con respecto al inmueble objeto del instrumento de planeamiento de desarrollo que nos ocupa. Y es que en el supuesto de establecerse una zona diferenciada, habría que justificar, a través de los distintos documentos que componen el Plan, la conveniencia de su implantación (STSJ Madrid de 22 mayo 2003), cosa que en el presente caso desde nuestro punto de vista no se hacía. Si se considera que



efectivamente existía una falta de coherencia entre la Ordenanza genérica de la zona, de formulación eminentemente residencial, con el uso administrativo a que se pretendía destinar el edificio el Ayuntamiento debería plantearse una modificación del Plan General a este respecto y no limitarse a inaplicar determinados preceptos del mismo en una parcela concreta destinada a dicho uso administrativo.

Como consecuencia de todo ello se remite al Ayuntamiento de León la correspondiente resolución con el siguiente contenido en lo que respecta a la parte dispositiva de la misma:

“Primero.- Que, por parte de ese Ayuntamiento, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 165.2.b) del RUCyL, no se proceda a la aprobación definitiva del Estudio de Detalle objeto del expediente que nos ocupa, dado que las deficiencias contenidas en el mismo no son subsanables y requieren la tramitación de un nuevo procedimiento.

Segundo.- Que, por parte de ese Ayuntamiento, se inste de los promotores la presentación de un Proyecto de Modificación del Plan General, en el que, además de contener la documentación necesaria para reflejar adecuadamente sus determinaciones, se aborden las cuestiones expuestas a lo largo de la presente resolución.

Tercero.- Que, presentado el documento en las condiciones expuestas en el apartado anterior, se inicie la tramitación del mismo procediendo, si su contenido se ajusta a derecho y se han eliminado las posibles reservas de dispensación contenidas en el Estudio de Detalle objeto del expediente que nos ocupa, a su tramitación conforme a lo dispuesto en los arts. 58.3 de la LUCyL y 169.4 del RUCyL”.

Por último y para finalizar con el apartado correspondiente al planeamiento urbanístico, indicar que se ha incluido en el mismo, por similitud y dado que por su objeto no tenía estricta cabida en ninguno de los siguientes apartados, el expediente identificado con el número de referencia **20091407** que se refiere a un instrumento de ordenación del territorio, concretamente al “Plan Regional de Actuación de Urbanización La Arboleda en Miranda de Ebro (Burgos)”, cuyo procedimiento de aprobación se inicia por Orden FOM/1212/2009, de 1 de junio, publicada en el *BOCYL* núm. 105, de 5 de junio de 2009. Dicho expediente fue archivado en tanto en cuanto la queja presentada se refería a un acto de trámite.

1.2. Gestión urbanística

Podemos definir la gestión urbanística como el conjunto de instrumentos y procedimientos establecidos en la normativa de nuestra Comunidad Autónoma para la transformación del uso del suelo y, en especial, para su urbanización y edificación en ejecución



del planeamiento urbanístico. De acuerdo con dicha normativa, en función de la clasificación del suelo a transformar, podemos hablar de las siguientes modalidades de gestión urbanística:

- En suelo urbano consolidado, la gestión urbanística puede efectuarse mediante actuaciones aisladas, a desarrollar sobre las parcelas existentes o sobre agrupaciones de parcelas denominadas unidades de normalización.

- En suelo urbano no consolidado y en suelo urbanizable, la gestión urbanística se efectúa mediante actuaciones integradas, a desarrollar sobre agrupaciones de parcelas denominadas unidades de actuación.

- Y en cualquier clase de suelo, las administraciones públicas pueden desarrollar actuaciones aisladas para ejecutar los sistemas generales y las demás dotaciones urbanísticas públicas, así como para ampliar los patrimonios públicos de suelo.

Sobre la base de dichas modalidades, esto es, gestión de actuaciones aisladas y de actuaciones integradas, procedemos a realizar un análisis del conjunto de expedientes tramitados en esta institución durante el presente ejercicio relativos a esta materia.

Así tienen como objeto problemas derivados de la gestión urbanística de suelo mediante actuaciones aisladas los expedientes **20080847**, **20081013**, **20081416**, **20091823**, **20082370**, **20090003**, **20090092**, **20090149** y **20091299**.

Y se refieren a cuestiones susceptibles de inclusión en este apartado en relación con la gestión urbanística mediante actuaciones integradas los siguientes expedientes: **20081313**, **20081367**, **20081456**, **20081468**, **20090268**, **20090381**, **20090743**, **20090785**, **20090825**, **20090977**, **20091376** y **20091760**.

Seguidamente procedemos a desarrollar el contenido de aquellos expedientes que, dada su problemática, consideramos más significativos.

En materia de gestión urbanística mediante actuaciones aisladas vamos a analizar el contenido de dos expedientes, el identificado con el número de referencia **20081823**, que tiene como objeto una actuación aislada de expropiación, y el **20090092**, relativo a una actuación aislada de urbanización.

Comenzando con el expediente **20081823**, este procedimiento es consecuencia de una queja planteada en relación con la tramitación por el Ayuntamiento de Salamanca de una actuación aislada de expropiación correspondiente a un ámbito delimitado por el Plan General de Ordenación Urbana de dicha ciudad.

En el escrito de queja el autor de la misma manifestaba su disconformidad, por un lado, con el procedimiento expropiatorio en sí, como consecuencia de la presunta promesa de



una vivienda ofrecida por dicho Ayuntamiento y, por otro, con la valoración contenida en la hoja de aprecio formulada por dicha Administración, comprensiva del justiprecio del inmueble objeto de expropiación.

Examinado el contenido del expediente remitido por el Ayuntamiento de Salamanca a petición de esta Defensoría, así como de los informes remitidos, y considerando lo dispuesto tanto en el instrumento de planeamiento general comprensivo de la ordenación detallada de los terrenos objeto de expropiación como en la normativa urbanística aplicable a las actuaciones aisladas de expropiación, pese a que no concluimos la concurrencia de las irregularidades denunciadas por el autor de la queja, sí observamos que dicha Entidad Local no había tramitado correctamente el procedimiento expropiatorio. A nuestro juicio, considerando que la aprobación definitiva del PGOU, que implica tanto la declaración de utilidad pública e interés social de las obras previstas como la necesidad de ocupación de los bienes y derechos necesarios para su ejecución, no incluía la relación de propietarios y demás titulares afectados por la expropiación y la descripción de bienes y derechos a expropiar, era necesario que, con carácter previo a la determinación del justiprecio, se procediese a la aprobación de la relación de bienes y derechos procediendo, bien a la elaboración y aprobación de un Proyecto de Expropiación, en el supuesto de que se quisiese utilizar el procedimiento de tasación conjunta, bien a la evacuación de los trámites previstos en la legislación de expropiación forzosa en el caso de que el procedimiento que desee utilizarse sea el individual.

Pues bien, en la medida en que, desde nuestro punto de vista, el Ayuntamiento de Salamanca había obviado dicho trámite, procedimos a dictar la correspondiente resolución cuya parte dispositiva se transcribe literalmente a continuación:

“Único.- Que, por parte de ese Ayuntamiento, se revoquen las resoluciones dictadas en el procedimiento expropiatorio tramitado en relación con la Actuación Aislada de Expropiación AE-7, retrotrayendo las actuaciones al momento de aprobación inicial, bien del proyecto de expropiación previsto en el artículo 224.1.a del RUCyL, en el supuesto de que se tramite un procedimiento de tasación conjunta, bien de la relación de bienes y derechos prevista en el artículo 17 de la LEF, en el caso de que el procedimiento elegido sea el individual previsto en la legislación sobre expropiación forzosa”.

Remitida la resolución a la Entidad local denunciada, ésta no estimó adecuado aceptar nuestras indicaciones, circunstancia que se puso en conocimiento del autor de la queja indicándole que dicho rechazo se reflejaría en el presente Informe.

El segundo de los expedientes que consideramos conveniente reflejar en este Informe es el identificado con el número de referencia **20090092**.



Este expediente tiene como objeto una actuación aislada de urbanización en suelo urbano consolidado y es consecuencia de la acreditada exención por parte del Ayuntamiento de Astorga, en la provincia de León, de la obligación que corresponde a un propietario de este tipo de suelo de urbanizar los terrenos simultáneamente con la edificación que pretendía ejecutar, dado que en el momento de solicitar la licencia de construcción la parcela objeto de la misma no contaba con los servicios urbanísticos necesarios para poder ser considerada como solar, concretamente, de acuerdo con el informe emitido por el Arquitecto municipal, carecía de *“encintado de aceras y pavimentación de calzada”*.

Dicha Entidad local, sobre la base de un informe técnico obrante en el expediente, justifica tal exención en el hecho de que los terrenos objeto de licencia se encuentran en una localidad perteneciente a dicho Ayuntamiento, denominada Castrillo de los Polvazares, que tiene, históricamente, unas características peculiares en el tratamiento de sus calles. Es más en la contestación que la Administración Municipal investigada da a la resolución remitida por esta institución, en la que se constata además la ausencia del preceptivo informe jurídico, se pone de manifiesto literalmente que *“la Secretaría del Ayuntamiento no emitió informe por no discrepar de lo expuesto en el informe técnico”*.

A la vista de tal justificación por parte de esta Defensoría, en la resolución remitida al Ayuntamiento de Astorga se le recuerda que toda licencia urbanística es un acto reglado, de tal forma que para decidir sobre su otorgamiento o denegación la Administración carece de discrecionalidad, debiendo ceñir su actuación estrictamente a la comprobación de la conformidad o disconformidad de la actividad proyectada por el solicitante a la legalidad y al planeamiento urbanístico.

Asimismo en la citada resolución se traslada a la Administración Municipal investigada el contenido de dos sentencias del Tribunal Supremo en las que se indica que “el defecto del aseguramiento de la ejecución simultánea de la urbanización y de la edificación (...), es un defecto subsanable”, siendo especialmente significativo al respecto el contenido de la dictada el día 24.12.1996, dada la similitud del supuesto de hecho en ella expuesto con el que era objeto del expediente tramitado por esta institución.

Dicha resolución judicial revoca una Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León que anulaba el acuerdo de concesión de una licencia de construcción otorgada por el Ayuntamiento de Candelaria, en Salamanca, y declaraba la ilegalidad de las obras realizadas a su amparo. El motivo que conducía al fallo anulatorio se centraba en que si bien la edificación llevada a cabo se encontraba en suelo urbano, y contaba con los servicios exigibles, sin embargo la calzada con la que lindaba no estaba pavimentada ni disponía de aceras, sin que



al solicitarse la licencia se garantizase con el aval correspondiente la realización de tales obras, mediante la prestación de aval suficiente.

Sobre la base de dicha jurisprudencia se remite al Ayuntamiento de Astorga la correspondiente resolución en la que literalmente, y en lo que respecta a la actuación aislada de urbanización, se recomienda a dicha Entidad local lo siguiente: *“que, a la mayor brevedad, (...) se inste de la propiedad del inmueble objeto del expediente que nos ocupa la ejecución de las obras necesarias para que el mismo adquiriera la condición de solar, sin perjuicio de la necesidad de requerir de la misma, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 213.3.c del RUCyL, la constitución de la correspondiente garantía, conforme al artículo 202 del Reglamento, para asegurar ante el Ayuntamiento la total ejecución de la actuación urbanística”*.

La Administración municipal de referencia no ha estimado seguir las indicaciones contenidas en la citada resolución, circunstancia que se ha puesto en conocimiento del autor de la queja.

Tal y como hemos expuesto al comienzo de este apartado, el segundo grupo de expedientes susceptibles de inclusión en el mismo, que un año más es el más numeroso, es el que tiene como objeto cuestiones relativas a la gestión mediante actuaciones integradas.

Dentro de este apartado, consideramos conveniente reflejar el contenido de dos de los expedientes tramitados por esta institución, identificados con los números de referencia **20081313** y **20081367**, en los que se han confirmado las irregularidades denunciadas por los autores de la queja. Siendo, a nuestro juicio, especialmente preocupante la problemática que se plantea en el **20081367**, dado que a los problemas urbanísticos denunciados ya en el año 2005 ante esta institución ahora se añaden problemas sanitarios en relación con el agua de consumo humano de la urbanización.

Comenzando con el primero de los expedientes, el **20081313**, antes de entrar en el fondo de la cuestión consideramos necesario indicar que a dicho expediente, aunque no se recogía su número de identificación, ya se hace referencia en la Introducción correspondiente a este apartado del Informe, en la parte de la misma que tiene como objeto analizar el grado de colaboración de las administraciones públicas. Dicha mención es consecuencia del trato, a nuestro juicio inapropiado, que el Ayuntamiento de Valoria La Buena, en la provincia de Valladolid, dispensó al personal de la institución desplazado al mismo a petición de la propia Entidad Local.

En el presente caso, el autor de la queja denunciaba la potencial concurrencia de irregularidades en la actuación de dicho Ayuntamiento como consecuencia de la situación en que se encontraba una urbanización de la citada localidad que se corresponde con una Unidad de Actuación delimitada por el instrumento de planeamiento general vigente en Valoria La



Buena hasta la entrada en vigor de las actuales Normas Urbanísticas Municipales aprobadas en mayo de 2007 por la Administración Autonómica.

Examinada la insuficiente documentación facilitada por el Ayuntamiento al personal de esta institución que se personó en las dependencias municipales, y sin perjuicio de la imposibilidad de formular propuestas en orden a la subsanación de las irregularidades descubiertas tanto en un instrumento de planeamiento general que ya no estaba en vigor como en unos proyectos de actuación y urbanización aprobados hace más de cuatro años, esta Defensoría detecta la concurrencia de numerosas irregularidades en la actuación del Ayuntamiento en el supuesto que nos ocupa que se trasladan al mismo a través de la correspondiente resolución que es rechazada por dicha Administración municipal.

El problema principal que a nuestro juicio se planteaba y que en la fecha de presentación de la queja seguía manteniéndose, era consecuencia de la aplicación a unos terrenos del régimen urbanístico correspondiente al suelo urbano, cuando a la vista de la normativa y la jurisprudencia aplicable en el momento de aprobación de dicho instrumento de planeamiento urbanístico dichos terrenos no cumplían con los requisitos necesarios para ser clasificados como tal, en la medida en que los servicios urbanísticos necesarios para poder ser considerados como suelo urbano, tales como el acceso rodado o el abastecimiento de agua, estaban a una distancia superior a 100 metros, sin perjuicio del hecho de que la delimitación de la Unidad de Actuación de referencia no era otra cosa que una “isla” cuyos accesos dependían de la ejecución de otras Unidades colindantes con la misma, de tal forma que el proceso urbanizador avanzaba a saltos.

Fruto de la incorrecta clasificación del suelo integrado en la Unidad de Actuación como urbano y de la delimitación del citado ámbito de equidistribución como una isla desconectada del suelo urbano consolidado es, precisamente, el problema principal detectado por esta Defensoría y que constituye, además, el objeto fundamental de la queja, que no es otro que los problemas de acceso a las viviendas sitas en dicha urbanización. Todo ello unido al hecho de que el proyecto de actuación aprobado por el Ayuntamiento, pese a su denominación como tal, no era otra cosa que un proyecto de segregación de dos parcelas integradas parcialmente en la Unidad de Actuación, no constando ninguna de las determinaciones recogidas en los arts. 75 y 79 de la LUCyL y 240 a 249 y 257 del RUCyL.

Como consecuencia de todo ello, tal y como hemos expuesto anteriormente, esta institución remite al Ayuntamiento de Valoria la Buena la pertinente resolución, que no es aceptada por el mismo, en la que literalmente y en lo que a la materia objeto de este apartado se refiere – gestión mediante actuaciones integradas – se propone lo siguiente:



“Primero.- Que, por parte de ese Ayuntamiento, se tramite el correspondiente procedimiento de expropiación forzosa en orden a la obtención de los terrenos destinados a viario público, garantizando así el acceso a la Urbanización (...).

Segundo.- Que, por parte de esa Entidad Local, salvo que tenga constancia de su inscripción a su favor, se compruebe en el Registro de la Propiedad a quien corresponde la titularidad de los terrenos sitos en el ámbito de la denominada por el anterior planeamiento Unidad de Actuación número 6 destinados a viario público, evacuando los trámites necesarios para su obtención en el supuesto de que no consten a nombre del Ayuntamiento de Valoria La Buena”.

Para finalizar con la exposición de los expedientes tramitados por esta Procuraduría en relación con este apartado relativo a la gestión urbanística, hemos de hacer mención al expediente identificado con el número de referencia **20081367**, en el que la problemática planteada era especialmente grave en la medida en que a las irregularidades urbanísticas denunciadas se añadían problemas sanitarios derivados de graves anomalías en el servicio de abastecimiento de agua a la Urbanización.

En este expediente el motivo de la queja era la situación en que se encontraba la Urbanización “Las Jarillas” – SAU 1 de las Normas Subsidiarias de Planeamiento Municipal – en el Término Municipal de Zarzuela del Monte en la provincia de Segovia.

Es necesario comenzar indicando que dicha situación ya fue objeto de un expediente tramitado por esta institución identificado con el número de referencia **Q/1254/05** y que concluyó con la evacuación de una resolución en la que, ante el incumplimiento de la obligación de urbanizar por parte del Promotor de las obras, se instaba del Ayuntamiento de Zarzuela del Monte que procediese *“a la evacuación de los trámites legalmente establecidos en orden a la ejecución sustitutoria o subsidiaria de las obras a costa del obligado”* así como a *“la ejecución de los avales que conforme al artículo 46 del RPU hubiera depositado en la Tesorería de esa Administración Municipal y en el supuesto que fueran insuficientes a la utilización de la vía de apremio tal y como se prevé en los mencionados artículos 301 del TRLS de 1992 y 97 del la LRJyPAC”*. Dicha resolución fue aceptada por la Administración municipal investigada, razón por la cual se procedió al archivo del expediente.

En el expediente que ahora se analiza, los autores de la queja ponían de manifiesto que tras la aceptación de la resolución el Ayuntamiento de Zarzuela del Monte, previo inicio del expediente de ejecución del aval depositado como garantía para la correcta ejecución de la misma, había acordado la recepción parcial de la urbanización pese a que las deficiencias existentes en la misma no se habían subsanado.



En relación con dicha recepción parcial, significaban los denunciante que, entre las obras recepcionadas, se encontraban las de captación y tratamiento de agua, cuando, por un lado, existían problemas de abastecimiento y, por otro, constaban sendos informes emitidos por la Administración Autonómica y por la Secretaría de la Corporación en los que respectivamente se ponía de manifiesto que *“a la vista de los parámetros evaluados se significa que la concentración de fluor supera el valor paramétrico (1,5 mgr/l) establecido por la legislación vigente (RD 140/2003, de 7 de Febrero)”* y que la promotora de la Urbanización todavía no tenía concedida la concesión del segundo de los pozos por la Confederación Hidrográfica del Duero.

Iniciada la investigación oportuna, se solicitó información en relación con las cuestiones planteadas en la queja tanto de la Administración Autonómica – Consejerías de Fomento y Sanidad - como del Ayuntamiento denunciado.

Y a la vista de los informes remitidos por cada una de las administraciones públicas implicadas, esta institución, sin perjuicio de las irregularidades apuntadas en la resolución dictada en relación con el expediente **Q/1254/05** que persistían en su mayor parte, llega a la conclusión de que, efectivamente, concurrían las irregularidades denunciadas por los autores de la queja derivadas, por un lado, de una incorrecta, a nuestro juicio, recepción parcial de obras de urbanización y, por otro, de graves anomalías en el servicio de abastecimiento de agua a la Urbanización, que paradójicamente era uno de los servicios incluidos en la recepción parcial acordada por el Ayuntamiento de Zarzuela del Monte. Todo ello sin olvidar el hecho de haber constituido una entidad de conservación con carácter previo a la realización de las obras de urbanización.

Como consecuencia de lo anterior se remiten resoluciones a la Administración Municipal implicada, principal responsable de las irregularidades, a la Consejería de Fomento en relación con la constitución de la entidad de conservación y a la Consejería de Sanidad en relación con los problemas detectados en lo que respecta al servicio de abastecimiento de agua potable. Seguidamente pasamos a reflejar, de forma resumida, el contenido de dichas resoluciones que, con la salvedad de la Consejería de Fomento que la acepta, son rechazadas por las administraciones públicas a las que se dirigen.

En primer lugar y en lo que respecta a la resolución dirigida al Ayuntamiento de Zarzuela del Monte, esta institución, como ya hemos expuesto, detecta la concurrencia de numerosas irregularidades que en la citada resolución se sistematizan siguiendo el siguiente esquema:

1º.- Irregularidades derivadas de la constitución de la Entidad de Conservación con carácter previo a la recepción de las obras.



2º.- Irregularidades derivadas de la recepción parcial de las obras de urbanización.

3º.- Irregularidades derivadas de graves anomalías en el servicio de abastecimiento de agua a la urbanización “Las Jarillas”.

En relación con el primer grupo de irregularidades, entendíamos que la constitución de la Entidad de Conservación con carácter previo a la recepción de las obras de urbanización no tenía otro fin que trasladar a los propietarios afectados la obligación de conservar las obras de urbanización parcialmente recibidas, a nuestro juicio, de forma irregular.

En relación con esta constitución, deducíamos que ni el Ayuntamiento ni, por supuesto, la Administración Autonómica – que procedió a la inscripción de la misma en el Registro correspondiente – habían actuado correctamente en la medida en que conforme tiene establecido pacíficamente la jurisprudencia del Tribunal Supremo, siendo al respecto significativa la Sentencia de 17 de mayo de 1994, “(...) las entidades de Conservación requieren la previa realización de una urbanización, pues, como hemos dicho su objeto es precisamente la conservación y mantenimiento de una urbanización ya realizada”.

Es más, considerando lo dispuesto en la Disposición Transitoria Octava del RUCyL junto con lo previsto en el art. 208.3 del mismo, considerábamos que si dicho Ayuntamiento pretendía que los propietarios conservasen las obras de urbanización, una vez que estuvieran recibidas en su totalidad, debía evacuar los trámites previstos en el citado art. 208.3, esto es, suscribir el correspondiente convenio urbanístico y constituir nuevamente la Entidad de Conservación que asumiría el compromiso de colaborar en la conservación y mantenimiento de la urbanización dentro de los plazos establecidos en el apartado a) 2º de dicho art. 208.3.

Siguiendo el esquema expuesto al inicio, el segundo grupo de irregularidades detectadas eran consecuencia de la recepción parcial de las obras de urbanización.

Visto el contenido de la documentación facilitada por el Ayuntamiento en relación con esta cuestión llegamos a la conclusión de que la recepción parcial acordada por el mismo no era ajustada a derecho, ya que en contra de lo que se ponía de manifiesto por el Arquitecto Municipal en sus informes entendimos que no se daba el supuesto de hecho previsto en el apartado h) del art. 206 del Reglamento de Urbanismo de Castilla y León en la medida en que, examinada toda la documentación aportada, consideramos que la parte recibida no podía “ser destinada al uso previsto con independencia funcional de las partes aún sin recibir”.

En relación con esta cuestión está claro que lo determinante para poder proceder a la recepción parcial de obras es definir que se entiende como “unidad funcional directamente utilizable”, o lo que es lo mismo, en sentido negativo, que no podemos entender como tal.



A nuestro juicio, es evidente que tal concepto viene a significar que, en ningún caso, se podrá llevar a efecto la recepción de servicios u obras con carácter aislado, como ocurría en el supuesto que nos ocupa, por ejemplo, con el servicio de abastecimiento de agua. Desde nuestro punto de vista se trata de una unidad territorial que, aunque no constituya la totalidad de la actuación, posee una autonomía propia en cuanto a la prestación de los servicios y su normal funcionamiento.

Finalmente y directamente relacionado con la recepción parcial de las obras de urbanización, en la resolución hacíamos referencia a las irregularidades derivadas de las graves anomalías denunciadas por los autores de la queja en el servicio de abastecimiento de agua a la urbanización.

De la documentación obrante en el expediente se deducían problemas en la potabilidad de la misma como consecuencia, por un lado, de elevados índices de fluoruros en el agua de consumo y, por otro, de la utilización para la eliminación del exceso de arsénico detectado en el agua de una sustancia que no se encontraba incluida en el Anexo II del RD 140/2003, de 7 de febrero, que establece los criterios sanitarios de la calidad del agua de consumo humano.

Ambos motivos serían justificación suficiente para no proceder a una recepción del servicio de abastecimiento de agua que, además, el Ayuntamiento pretendía que fuese asumido por una Entidad de Conservación que, como hemos expuesto, había sido constituida irregularmente y que no podía ejercer sus funciones una vez transcurrido el plazo de un año desde la entrada en vigor del Reglamento de Urbanismo de Castilla y León.

El conjunto de irregularidades expuesto hasta el momento provoca que desde esta Defensoría se inste del Ayuntamiento investigado la adopción de medidas necesarias para subsanar las deficiencias detectadas. Seguidamente se reproduce literalmente el contenido de la parte dispositiva de la resolución:

“Primero.- Que, por parte de esa Entidad Local, se estime el recurso de reposición interpuesto por (...) contra el acuerdo adoptado por el Pleno Municipal en sesión celebrada el día 30.06.2008¹ por los motivos expuestos en la presente resolución.

Segundo.- Que, por parte de esa Administración Municipal, se proceda a la evacuación de los trámites legalmente establecidos en orden a la ejecución sustitutoria o subsidiaria a costa del obligado de las obras que al día de la fecha estén pendientes de realización; a cuyo efecto se procederá a la ejecución de los avales que, conforme

¹ Es el acuerdo de recepción parcial de las obras de urbanización.



a lo dispuesto en el artículo 46 del RPU, se depositaron en su día y que, de acuerdo con la información facilitada por esa Entidad Local, garantizan la ejecución de obras por importe de 152.241,02 €.

Tercero.- Que, considerando lo dispuesto en la Disposición Transitoria Octava del RUCyL en lo que respecta al funcionamiento de Entidades de Conservación, por parte de esa Administración, una vez ejecutada en su totalidad y recibida por ese Ayuntamiento, se evacuen los trámites previstos en el artículo 208.3 del citado Reglamento si lo que pretende es que la conservación corra por cuenta de los propietarios.

Cuarto.- Que, sin perjuicio de la anulación del acuerdo de recepción parcial de las obras de urbanización, por parte de ese Ayuntamiento se proceda a valorar la adopción de todas las medidas necesarias para garantizar la normalización y la calidad del suministro, articulando los mecanismos pertinentes para que la misma se ajuste a los parámetros contenidos en el Real Decreto por el que se establecen los criterios sanitarios de la calidad del agua, evitando la utilización de sustancias para el tratamiento de la misma que no figuren en el Anexo II del Real Decreto 140/2003".

En relación con las resoluciones dirigidas a la Administración Autonómica, comenzando con la remitida a la Consejería de Fomento, solamente indicar que las consideraciones en ella formuladas son coincidentes con las que anteriormente se han reflejado en la resolución dirigida al Ayuntamiento relativas a la constitución de la Entidad de Conservación con carácter previo a la recepción de las obras, requiriéndose de dicha Consejería que, en lo sucesivo, no se inscriban Entidades de Conservación en el Libro Registro correspondiente en tanto en cuanto se haya procedido por la Administración competente a la recepción de las obras de urbanización del ámbito correspondiente.

Por último hay que hacer mención a la sugerencia dirigida a la Consejería de Sanidad como consecuencia, por un lado, de la existencia de elevados índices de fluoruros en el agua de consumo, y por otro, de la utilización en la Urbanización de una sustancia para la eliminación del exceso de arsénico detectado en el agua – el óxido hidróxido de hierro – que no se encontraba incluida en el Anexo II del RD 140/2003, de 7 de febrero, que establece los criterios sanitarios de la calidad del agua de consumo humano.

En dicha sugerencia, previa exposición de la normativa aplicable en la materia y de los incumplimientos detectados en relación con la actuación del Ayuntamiento de Zarzuela del Monte, se propone a la Consejería de Sanidad la adopción de las siguientes medidas:



“Primero.- Que por parte de esa Consejería se controle que el Ayuntamiento de Zarzuela del Monte, en su calidad de gestor del abastecimiento de agua potable, realiza en los pozos de captación de agua que suministra a la Urbanización “Las Jarillas” los autocontroles y vigilancias periódicas previstas en el RD 140/2003, de 7 de febrero, con la periodicidad que se señala en el Anexo V de dicha disposición.

Segundo.- Que, a la mayor brevedad posible, previa comprobación de que el óxido hidróxido de hierro – sustancia que se está utilizando para la eliminación del exceso de arsénico detectado en el agua – no se encuentra incluida entre las sustancias relacionadas en el Anexo II del Real Decreto 140/2003, se comuniquen tal circunstancia al Ayuntamiento de Zarzuela del Monte, adoptando las medidas a su alcance para evitar su utilización.

Tercero.- Que, por parte de esa Consejería, en el ejercicio de las competencias atribuidas en el RD 140/2003, se adopten las medidas a su alcance para corregir las deficiencias a que alude el cuerpo de la presente resolución, realizando el mayor esfuerzo de colaboración posible con el Ayuntamiento de Zarzuela del Monte (Segovia) al respecto.

Cuarto.- Que, en caso de que no se haya tomado esta medida con anterioridad, se elabore un programa de vigilancia sanitaria del agua de consumo humano para el territorio afectado y se recojan todos los datos en el sistema de registro que en cada caso debe crearse”.

1.3. Intervención en el uso del suelo

El presente epígrafe, junto con los tres siguientes, tiene como objeto las diferentes formas de intervención administrativa en la actividad urbanística, que se articula a través de tres mecanismos: la licencia urbanística, los instrumentos de fomento de la edificación, conservación y rehabilitación y, finalmente, los mecanismos de protección de la legalidad urbanística.

1.3.1. Licencias urbanísticas

De acuerdo con lo dispuesto en la normativa urbanística mediante la licencia los ayuntamientos realizan un control preventivo sobre los actos de uso del suelo para verificar su conformidad con la normativa urbanística, a cuyo efecto deben evacuar los trámites previstos en los arts. 9 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales, 99 de la Ley de Urbanismo y 293 y 294 del Reglamento de Urbanismo de Castilla y León. Un año más y como veremos seguidamente, es la vulneración de lo dispuesto en estos preceptos el objeto fundamental de las quejas presentadas en lo que a la materia que nos ocupa se refiere.



Seguidamente pasamos a analizar el contenido de los expedientes tramitados por esta institución al respecto, sistematizando los mismos en función del objeto de los usos de suelo para cuyo ejercicio se solicita autorización: obra, obra y actividad y primera ocupación.

Tienen como objeto quejas referidas a la concesión de licencias de obra los siguientes expedientes con respecto a los cuales esta institución, a fecha de cierre del Informe, ha tomado una decisión en relación con el contenido de las mismas: **20080012, 20080787, 20080894, 20081035, 20081201, 20081219, 20081301, 20081308, 20081420, 20081594, 20081600, 20081613, 20081897, 20082264, 20090025, 20090125, 20090423, 20090468, 20090529, 20090536, 20090547, 20090564, 20090602, 20090701, 20090713, 20090741, 20090861, 20090936, 20091040, 20091124, 20091155, 20091592 y 20091632.**

En segundo lugar y en lo que respecta a expedientes tramitados en materia de licencias de obra que tienen como fin el ejercicio de una actividad debemos hacer referencia a los identificados con los números **20081464, 20081694, 20082376 y 20090047.**

Y finalmente, hay que hacer mención a las quejas **20090075 y 2009740** referidas a licencias de primera ocupación.

Seguidamente pasamos a desarrollar el contenido de tres de los expedientes anteriormente citados, uno correspondiente a cada una de las cuestiones referidas.

En primer lugar y en materia de licencia de obras el expediente que consideramos conveniente reflejar en este apartado del Informe es el identificado con el número de referencia **20081201.**

En este expediente el objeto de la queja era la situación en que se encuentra un problema que ya fue objeto de dos expedientes tramitados por esta institución e incoados los años 1999 y 2003 en relación con el garaje de un inmueble sito en la localidad de Burgos, siendo precisamente la existencia de ambos expedientes el motivo por el que hemos considerado conveniente reflejar el identificado con el número **20081201** en este apartado del Informe; teniendo en cuenta, además, que el resto de los expedientes se refieren a cuestiones que reiteradamente se denuncian ante esta institución y que han sido año tras año expuestas en los correspondientes informes, tales como, la falta de resolución de las solicitudes de licencia, el otorgamiento de licencias vulnerando lo dispuesto en la normativa aplicable en relación con el procedimiento de concesión de las mismas o la ausencia en los expedientes de los preceptivos informes técnicos y jurídicos sobre la conformidad de las solicitudes con la normativa aplicable.



El problema denunciado reiteradamente no es otro que la vulneración por parte del Ayuntamiento de Burgos en la concesión de las licencias de la normativa urbanística contenida en el instrumento de planeamiento aplicable en materia de condiciones de localización, funcionamiento y aprovechamiento de garajes. Y es que teniendo el citado garaje una cabida que hacía necesaria la existencia de dos rampas de garaje independientes o diferenciadas sólo se había ejecutado una, de entrada y salida, con la autorización de la Administración Municipal investigada, siendo tal vulneración de la normativa consecuencia de la existencia de tres promociones ejecutadas por mercantiles diferentes en virtud de licencias de obras distintas y en tres parcelas que comparten el garaje de referencia. El problema es que, mientras que la superficie de garaje que corresponde a cada una de las parcelas de forma independiente no generaba la obligación de la doble rampa, la suma de todas ellas, ya que el garaje es común, sí provocaba tal necesidad.

Este problema además se agrava por el hecho de que, pese a que formalmente el Ayuntamiento de Burgos siguiendo indicaciones de esta institución manifiesta su intención de solucionar el mismo, el tiempo pasa y la situación no varía, prueba de ello es la presentación en el año 2008 de una nueva queja que da lugar precisamente al expediente que nos ocupa.

En el presente expediente, previa la correspondiente solicitud de información a la Administración Municipal denunciada y el análisis de la información remitida y de la documentación obrante en lo expedientes incoados en los años 1999 y 2003, se dicta una nueva recomendación en el sentido de que por parte de dicho Ayuntamiento, en contacto con las Comunidades de Propietarios de los inmuebles afectados, se busque una solución técnica a un problema fruto de la irregular actuación del mismo al conceder licencias que autorizan la ejecución de un garaje cuyo sistema de acceso y salida no se ajustaba al planeamiento urbanístico aplicable.

La citada recomendación no ha sido objeto ni de aceptación ni de rechazo por el Ayuntamiento de Burgos en la medida en que el expediente ha sido suspendido, previamente a la contestación, como consecuencia del recurso contencioso-administrativo interpuesto ante la ineficacia de la citada Entidad local en orden a solucionar el problema.

En lo que respecta a expedientes tramitados en materia de licencias de obra que tienen como fin el ejercicio de una actividad, seguidamente procedemos a analizar el contenido del expediente **20082376** en el que se denuncia la irregular concesión por el Ayuntamiento de Ponferrada, en la provincia de León, de una autorización de uso excepcional en suelo rústico para el almacenamiento de palas eólicas, considerando que dicha actividad era susceptible de inclusión en el supuesto previsto en el art. 23.2.g de la LUCyL, desarrollado por el art. 57.g del RUCyL, esto es, como un uso “que puede considerarse de interés público por estar vinculando a



cualquier forma del servicio público, o porque se aprecie la necesidad de su ubicación en suelo rústico, a causa de sus específicos requerimientos o de su incompatibilidad con los usos urbanos”.

En la resolución que se dirige a la Administración Municipal denunciada se llega a la conclusión de que los acuerdos adoptados por la misma no eran ajustados a derecho pudiendo concurrir en los mismos un vicio de nulidad de pleno derecho por cuanto que atribuirían al beneficiario de la autorización facultades o derechos cuando podría carecer de los requisitos esenciales para su adquisición.

De conformidad con lo dispuesto en la normativa aplicable en suelo rústico común, que sería el caso, son usos permitidos las construcciones e instalaciones vinculadas a la explotación agrícola, ganadera, forestal, piscícola y cinegética y las obras públicas e infraestructuras en general, así como las construcciones e instalaciones vinculadas a su ejecución, conservación y servicio, cuando estén previstas en el planeamiento urbanístico o sectorial o en un instrumento de ordenación del territorio, estarán sujetos a autorización los demás usos relacionados en dicha normativa y están prohibidos el resto de usos no citados en la misma.

En el presente caso la autorización objeto del expediente que nos ocupa se concede considerando que la actividad propuesta sería susceptible de inclusión en el supuesto previsto en el citado art. 23.2.g de la LUCyL, desarrollado por el también mencionado art. 57.g del RUCyL, cuyo contenido se ha transcrito anteriormente, siendo precisamente tal consideración el problema que en este supuesto se planteaba y que en cierta medida fue apuntado por los Servicios Jurídicos Municipales en los informes emitidos en relación con el expediente.

En relación con esta cuestión en la resolución de referencia, previo análisis de la jurisprudencia aplicable al supuesto que nos ocupa, llegamos a la conclusión de que el solicitante de la autorización no motivaba suficientemente que la instalación era de utilidad pública o de interés social ni la necesidad de emplazamiento en suelo rústico, ya que, a nuestro juicio la ausencia de espacio de almacenamiento en las actuales instalaciones de la empresa o en las inmediaciones de la fábrica de suelo industrial no era precisamente lo que la jurisprudencia entiende como justificación de la necesidad de emplazamiento en suelo rústico; no constando, además, motivación alguna en cuanto a que el uso solicitado pudiese considerarse de interés público, no siendo aceptable como tal el hecho de que si no se dispone de suelo para este fin la planta podría paralizar su actividad con el consiguiente impacto social.

En relación con la justificación del interés público, trasladamos a la Entidad Local investigada el contenido de la jurisprudencia anteriormente citada en la que se indica que el interés público no puede identificarse, sin más, con cualquier actividad industrial, comercial o



negocial, en general, de la que se derive la satisfacción de una necesidad de los ciudadanos, ya que la extensión de la excepción legal a todo este tipo de instalaciones o actividades, que claro está suponen una mayor creación de empleo y riqueza, supondría la conversión de la excepción en la regla general.

Seguidamente se transcribe el contenido literal de la parte dispositiva de la resolución que es rechazada por el Ayuntamiento de Ponferrada:

“Que, conforme a lo dispuesto en el artículo 102 de la LRJyPAC, por parte de ese Ayuntamiento se incoe el correspondiente procedimiento de revisión de oficio de los acuerdos adoptados por la Junta de Gobierno Local (...) que tienen como objeto, respectivamente, la autorización de uso excepcional de suelo rústico para almacenamiento de palas eólicas en la parcela (...) y la desestimación del recurso de reposición interpuesto (...) contra el anterior acuerdo, pudiendo concurrir en los mismos un vicio de nulidad de pleno derecho de conformidad con lo dispuesto en el artículo 62.1.f de la LRJyPAC por cuanto que dichos acuerdos atribuirían a la mercantil (...) facultades o derechos cuando, conforme se ha expuesto en el cuerpo de la presente Resolución, podría carecer de los requisitos esenciales para su adquisición”.

Dentro de este apartado referente a las licencias urbanísticas, el tercer grupo de expedientes es el relativo a las licencias de primera ocupación.

Con respecto a este grupo el único expediente que, a nuestro juicio, es susceptible de mención es el identificado con el número de referencia **20090075**.

Este expediente tiene como objeto la irregular tramitación de una solicitud de licencia de primera ocupación y como Administración investigada al Ayuntamiento de Vilviestre del Pinar, en la provincia de Burgos.

La solicitud de licencia de primera ocupación se refiere a un inmueble cuya construcción comenzó en el año 1984 y finalizó en lo que respecta al exterior en 1989, en 1996 se realizan obras menores en la planta segunda, tales como tabiques separadores o colocación de puertas y contraventanas, y finalmente en los años 2006 y 2007 la nueva propiedad del inmueble, previa solicitud de dos licencias menores, finaliza las obras interiores.

El problema que se plantea es que, sin perjuicio de las obras amparadas en las licencias de obra menor otorgadas por la Administración municipal investigada, se ejecutan distintas obras sin contar con licencia.

Todo ello provoca que por parte del Ayuntamiento de Vilviestre del Pinar se tramite, de forma totalmente incoherente y cambiando de criterio, la solicitud de licencia de primera ocupación formulada por la propiedad.



Por un lado, dicha Entidad local, pese a la comisión de los ilícitos urbanísticos anteriormente citados, otorga irregularmente la licencia de primera ocupación, cuando lo que debería haber hecho es incoar y tramitar los preceptivos procedimientos sancionador y de restauración de la legalidad urbanística previamente a que hubieran transcurrido los plazos de prescripción de las infracciones y de caducidad del procedimiento de restauración de la legalidad; para seguidamente anular el acuerdo de otorgamiento de licencia como consecuencia de la interposición por la propiedad de un recurso de reposición contra la tasa liquidada por dicha Administración Municipal, instando de la misma la presentación de un proyecto técnico de legalización cuando era más que suficiente una Memoria dada la naturaleza menor de las obras ejecutadas sin licencia y cuando, además, las infracciones ya habían prescrito y había transcurrido el plazo de caducidad previsto legalmente para poder proceder a la incoación del procedimiento de restauración.

Como consecuencia de ello desde esta institución se traslada al Ayuntamiento de Vilviestre del Pinar la jurisprudencia del Tribunal Supremo, contenida en una sentencia dictada el día 03.04.2000, en la que se confirma la legalidad de un acuerdo municipal por el que se concedía licencia de primera ocupación a dos viviendas sin licencia de obras e incompatibles con el planeamiento urbanístico. En palabras del Alto Tribunal “si las circunstancias urbanísticas que debieron ser objeto de licencia de obras no pueden revisarse al examinar una petición de licencia de primera utilización, tampoco cabe denegar ésta cuando pese a haberse erigido una edificación sin licencia (...), ha caducado el plazo concedido a la Administración para el ejercicio de su potestad de restablecimiento de la legalidad urbanística y el uso pretendido se encuentra entre los autorizados en la zona”.

En virtud de cuanto se ha expuesto, se remite la correspondiente resolución, que en la fecha de cierre del Informe no había sido objeto de respuesta, en la que se insta del Ayuntamiento de Vilviestre del Pinar que *“previa revocación de los Decretos de Alcaldía dictados los días (...), conforme a lo dispuesto en el artículo 105.1 de la LRJyPAC, se proceda (...) a la concesión a Doña (...) y Don (...) de la licencia de primera ocupación solicitada en relación con el inmueble sito en (...), sin perjuicio del abono por los mismos de la tasa correspondiente”*.

1.3.2. Fomento de la edificación, conservación y rehabilitación

Establece la normativa urbanística que todo propietario de terrenos, con independencia de su clasificación, deberá mantener los mismos en condiciones de seguridad, salubridad, ornato público y habitabilidad según su destino, realizando los trabajos precisos para conservar o reponer dichas condiciones, siendo precisamente el objeto de este apartado del Informe las actuaciones desarrolladas por esta institución a instancia de parte en relación con la actuación de las administraciones publicas en el uso de los mecanismos necesarios para



garantizar el cumplimiento del mencionado deber de conservación, esto es, las órdenes de ejecución como manifestación de las facultades de “policía de la edificación” que tienen atribuidas los ayuntamientos y las declaraciones de ruina constitutivas del supuesto normal de cese del citado deber de conservación.

En lo que a este apartado del Informe se refiere conviene indicar que lo fundamental en esta materia es el contenido de los informes técnicos que obran en los expedientes ya que, en función del coste de reposición de los inmuebles y el importe de las obras necesarias para mantener o reponer las condiciones de seguridad o estabilidad de los mismos, los ayuntamientos deben, o bien ordenar la ejecución de obras por los propietarios, o bien declarar la ruina, momento en el que, como se ha expuesto, cesa el citado deber de conservación. El problema es que en muchos casos existe una línea divisoria mínima entre ambas posibilidades.

En primer lugar y en lo que respecta a las órdenes de ejecución, que constituye el grupo más numeroso de expedientes en esta materia, hemos de hacer mención a los siguientes procedimientos clasificados en función del resultado de la investigación realizada por esta institución:

Por un lado, están el conjunto de expedientes que han finalizado con resolución, en la medida en que esta Defensoría ha concluido la concurrencia de irregularidades en la actuación de las administraciones supervisadas. Dentro de este grupo estarían los expedientes identificados con los números de referencia **20080800, 20081166, 20081598, 20081891, 20082006, 20082286, 20082377 y 20091020**.

Y, por otro lado, están los expedientes que han sido archivados sin resolución, en la mayoría de los casos por solución en tramitación del problema planteado en el escrito de queja. Dentro de este grupo hay que hacer mención a los siguientes expedientes: **20080140, 20081719, 20090760 y 20091705**.

Y, en segundo lugar y en lo que se refiere a los procedimientos de declaración de ruina, que como ya hemos dicho, constituye el supuesto normal de cese del deber de conservación de los inmuebles, hemos de hacer mención a los siguientes expedientes, clasificados asimismo conforme al sistema utilizado para las órdenes de ejecución:

Por un lado están los expedientes identificados con los números de referencia **20081512, 20091529 y 20091620**, en los que esta institución ha concluido la concurrencia de irregularidades, razón por la cual ha dirigido la correspondiente resolución a la administración investigada; y, por otro, los identificados con los números **20090679, 20091372 y 20091881**, archivados sin resolución, en el primero de los casos por solución, en el segundo por la extemporaneidad de la queja formulada y, en el último, por la falta de firma de la queja por su autor.



Este año no vamos a desarrollar ninguno de los expedientes anteriormente referidos, ya que ninguno de ellos recoge innovación alguna con respecto de los tramitados en ejercicios anteriores. Como consecuencia de ello nos vamos a limitar a recoger, en resumen, la argumentación jurídica expuesta en la mayor parte de las resoluciones dictadas, no sin antes dejar constancia de la problemática que nos han trasladado, un año más, las administraciones municipales investigadas en lo que a esta materia se refiere, derivada del gran número de inmuebles en deficiente estado de conservación existentes en nuestros pueblos y la insuficiencia de medios materiales y personales de los ayuntamientos para hacer frente a esta situación.

En cuanto a las ordenes de ejecución en las resoluciones remitidas a las distintas entidades locales supervisadas se comienza recordando a las mismas que, en el ámbito urbanístico, la Administración local está habilitada para intervenir en la actividad de los administrados, no sólo en la fase de construcción de los edificios, sino también a lo largo de toda la vida de éstos con la finalidad de garantizar su permanencia en buenas condiciones.

En efecto, tal y como ha puesto de manifiesto reiterada jurisprudencia del Tribunal Supremo nuestro ordenamiento da lugar, en lo que ahora importa, a una definición del contenido normal del derecho de propiedad, del que forman parte auténticos deberes, como son los de mantener los edificios en condiciones de seguridad, salubridad y ornato público y ello con la finalidad de evitar riesgos a personas y cosas y peligros para la higiene y también para el sostenimiento de lo que se ha llamado la “imagen urbana”.

Resulta así claro que dentro del contenido normal del derecho de propiedad inmobiliaria se integra un deber legal, un deber urbanístico del propietario cuyo contenido es el ya mencionado y para cuya exigencia está perfectamente habilitada la administración pública.

Así las cosas, las órdenes de ejecución se configuran como un instrumento que sirve a un fin público, cual es evitar que del estado físico de las construcciones o edificaciones puedan resultar riesgos para las personas y para las cosas y/o peligros para la higiene y para el sostenimiento y mantenimiento de la imagen urbana.

No obstante lo anterior, tal y como hemos puesto de manifiesto al inicio, el deber de conservación, para cuyo cumplimiento se articula el mecanismo de la orden de ejecución, cesa en el supuesto de que el coste de las obras necesarias para mantener o reponer las condiciones de seguridad o estabilidad de los inmuebles supere el límite del deber legal de conservación de los mismos, que la normativa fija en la mitad de su coste de reposición. En este caso no es la orden de ejecución el instrumento a utilizar por las administraciones municipales sino la declaración de ruina que, como potestad administrativa, se enmarca en la intervención administrativa de los actos de uso y edificación del suelo.



En aquellos supuestos planteados en los expedientes de queja en los que el objeto de los mismos no es la orden de ejecución sino la declaración de ruina, por parte de esta Defensoría, en las correspondientes resoluciones, se trasladan a las entidades investigadas las siguientes consideraciones:

Comenzamos recordándoles el doble alcance inherente a la declaración de ruina, por un lado, el meramente declarativo que actúa como presupuesto de la demolición, por el que se comprueba y establece la concurrencia de un estado ruinoso, y, por otro, el alcance constitutivo, consecuencia de la declaración de ruina, esto es, la demolición de la construcción afectada por tal declaración.

Y continuamos, invocando la jurisprudencia del Tribunal Supremo, de la que se deduce que el supuesto de hecho que constituye la causa o presupuesto del acto administrativo de declaración de ruina tiene carácter dinámico y evolutivo, recogiendo parcialmente el contenido de una sentencia dictada por el Alto Tribunal el día 9 de diciembre de 1993 en la que literalmente se establece que “de ello se deriva que el transcurso del tiempo opera acentuando el deterioro del edificio, bien evidenciando una realidad ya existente pero antes oculta...” La ruina es, pues, un estado de hecho progresivo, independientemente de las causas que lo hayan originado y de las responsabilidades que pudieran derivarse de este estado ruinoso.

Una vez expuestas dichas consideraciones, trasladamos a las administraciones supervisadas el contenido de la normativa urbanística de nuestra Comunidad en la que se regula el procedimiento de declaración de ruina.

Para finalmente acabar indicando que, aparte del deber de conservación, desde una perspectiva global hay un aspecto muy singular que se regula de forma paralela a dicho deber y, en su caso, al régimen jurídico de la declaración de ruina, que se refiere a las medidas urgentes que es necesario adoptar para garantizar la seguridad de las personas, las cosas y las condiciones de salubridad de los ocupantes de los inmuebles. En este sentido se pronuncia reiterada jurisprudencia: STS de 3 de noviembre de 1993, entre otras, “...ello sin perjuicio de que la Administración pueda ordenar las reparaciones urgentes y necesarias para mantener provisionalmente el edificio en condiciones de seguridad incluso de salubridad...”

Para finalizar con este apartado del Informe solamente indicar que la mayor parte de las resoluciones dirigidas a las administraciones públicas supervisadas en esta materia han sido aceptadas por las mismas.

**1.3.3. Protección de la legalidad urbanística**

Las administraciones públicas deben velar por el adecuado cumplimiento de la normativa urbanística mediante la actividad administrativa de protección de la legalidad, que comprende las siguientes competencias:

- a) La inspección urbanística.
- b) La adopción de medidas de protección y restauración de la legalidad.
- c) La imposición de sanciones por infracciones urbanísticas.

En relación con el ejercicio de estas competencias hemos de comenzar indicando que, un año más, de entre las distintas formas de intervención administrativa en la actividad urbanística es en esta materia donde el número de quejas es mayor. Seguidamente procedemos a analizar el conjunto de expedientes tramitados en esta institución que tienen como objeto materias susceptibles de encuadrarse en este ámbito.

1.3.3.1. Inspección urbanística

En lo que a este apartado se refiere, hemos de poner de manifiesto que el objeto fundamental de las quejas presentadas en esta Procuraduría en lo que respecta a la protección de la legalidad urbanística es consecuencia, al igual que se expuso en el Informe correspondiente al ejercicio 2008, en la mayor parte de los supuestos, de la falta de diligencia o, en su caso, de la ausencia del ejercicio por parte de los ayuntamientos investigados de la competencia que en materia de inspección urbanística les atribuyen los arts. 111 y 336 de la Ley de Urbanismo de Castilla y León y de su Reglamento de desarrollo, respectivamente.

Por este motivo, al igual que hicimos en los informes precedentes, no vamos a relacionar el conjunto de expedientes en los que detectamos irregularidades en la actuación de las administraciones municipales derivadas de un ineficaz ejercicio de sus competencias en la materia en la medida en que dicha ineficacia es un común denominador de todos los expedientes que vamos a relacionar seguidamente.

1.3.3.2. Medidas de protección y restauración de la legalidad y procedimientos sancionadores

Acreditada, previo ejercicio de la competencia de inspección urbanística, la existencia de una vulneración de la legalidad, las administraciones públicas vienen obligadas a reaccionar para corregir la misma, pues no debemos olvidar que las medidas de protección de la legalidad no constituyen solamente una serie de potestades sino que integran también un deber, el cual es a su vez mera consecuencia del obligado cumplimiento de las normas.



El conjunto de expedientes que se incluyen en este apartado es un exponente del incumplimiento por las administraciones públicas de dicho deber de reacción.

Así, si analizamos el contenido de los expedientes tramitados por esta institución durante el año 2009 comprobamos, si hacemos una comparativa con el ejercicio anterior, que se ha elevado el número de casos en los que se ha concluido la existencia de irregularidades en la actuación de las administraciones, así hemos pasado del 35% de los expedientes tramitados en el año 2008 a más del 50% en el presente ejercicio. Asimismo y siguiendo con esta comparativa detectamos que se ha reducido el porcentaje de expedientes archivados por ausencia de irregularidad una vez examinada la documentación facilitada por la administración a la que nos hemos dirigido, así, si en el año 2008 el porcentaje de expedientes cerrados por actuación correcta o por ausencia de irregularidad era del 25%, en el año 2009 dicho porcentaje se ha reducido al 15%.

Dentro de este grupo de expedientes, al igual que en ejercicios anteriores, las quejas tienen como objeto tanto actos de uso del suelo, en ejecución o concluidos, sin licencia urbanística u orden de ejecución, como actos de uso del suelo que no se ajustan a la licencia urbanística concedida o a la orden de ejecución dictada.

Seguidamente se relacionan el conjunto de expedientes tramitados por esta institución en la materia sistematizándolos en función de su resultado:

- Expedientes con resolución: **20080570, 20080928, 20080998, 20081628, 20081790, 20081856, 20081859, 20081842, 20090065, 20090231, 20090477, 20090571, 20090584, 20090682, 2009862, 20090951, 20091300, 20091313, 20091369, 20091408 y 20091703.**

- Expedientes archivados por ausencia de irregularidad: **20082198, 20090070, 20090607, 20090951, 20091054 y 20091320.**

- Expedientes archivados sin resolución por la adopción de medidas en orden a solucionar el problema planteado en el escrito de queja: **20090155, 20090477, 20091178, 20091218 y 20091359.**

- Expedientes archivados por extemporaneidad de la queja: **20090649 y 20091766.**

- Expedientes archivados por falta de fundamento de la queja: **20090714, 20090739 y 20091996,.**

- Expedientes archivados por procedimiento judicial: **20090637 y 20090821.**

- Expediente archivado por pronunciamiento anterior: **20082068.**

- Expediente archivado por intervención del Defensor del Pueblo: **20092444.**



Examinada hasta aquí de forma general la actuación de esta institución durante el ejercicio 2009 en la materia objeto de este apartado, a partir de este momento vamos a abordar el contenido de dos de los expedientes tramitados por esta Defensoría que introducen alguna novedad con respecto a las cuestiones objeto de exposición en los informes correspondientes a ejercicios anteriores. El primero de ellos es el identificado con el número de referencia **20080928** en el que la Administración supervisada es el Ayuntamiento de Ciudad Rodrigo, en la provincia de Salamanca, y que finaliza con la remisión al mismo de una resolución que no fue objeto de contestación ya que nuestro procedimiento se archivó a instancia del autor de la queja, y en segundo lugar, vamos a abordar el contenido del expediente **20091178**. Este último expediente se incluye en el presente Informe no tanto por las irregularidades denunciadas por los autores de la queja en relación con la actuación del Ayuntamiento de Salamanca sino por la especial preocupación que nos causó la problemática expuesta por los mismos, ejemplo de la desprotección de pequeños propietarios frente a promotores inmobiliarios.

El primer expediente, identificado con el número de referencia **20080928**, tiene su origen en un escrito de queja en el que se denunciaba la potencial concurrencia de irregularidades en la actuación del Ayuntamiento de Ciudad Rodrigo (Salamanca) como consecuencia de su pasividad ante las infracciones urbanísticas cometidas en una parcela sita en dicho término municipal, clasificada como suelo rústico de protección agropecuaria, consistentes en la construcción sin licencia de una vivienda unifamiliar.

Pues bien examinado el contenido del expediente remitido por la Administración Municipal denunciada, a la vista de la normativa aplicable, si desde un punto de vista procedimental no detectábamos la concurrencia de irregularidades sustanciales en la actuación de dicho Ayuntamiento, en la medida en que, a nuestro juicio, se había dado cumplimiento a lo dispuesto en los arts. 25 y 99 de la LUCyL y 293 y siguientes y 306 y siguientes del RUCyL, a diferente conclusión llegábamos al analizar el mismo desde un punto de vista material, ya que el citado Ayuntamiento, pese a disponer la paralización inmediata de las obras y la incoación de procedimiento de restauración de la legalidad, por un lado no había incoado el preceptivo procedimiento sancionador y, por otro, y en el seno del procedimiento de restauración de la legalidad, estaba autorizando “la construcción de una vivienda unifamiliar vinculada al uso agrario”, cuando en la solicitud formulada por el solicitante nada se decía con respecto a dicha vinculación y en el expediente no constaba documentación alguna en la que se acreditara la misma.

El problema era que dada la clasificación de la parcela como suelo rústico de protección agropecuaria, el uso solicitado, en principio, no sería autorizable, en la medida en que tanto la LUCyL y el RUCyL, como las Normas del Plan General de Ordenación Urbana de



Ciudad Rodrigo, prohibían expresamente la realización de “construcciones destinadas a vivienda unifamiliar aislada que no forme un nuevo núcleo de población”, salvo que fuesen susceptibles de consideración como una construcción o instalación “vinculada a la explotación agrícola”.

Examinado el expediente, comprobábamos que la referencia a la vinculación, salvo que del proyecto presentado por el solicitante así se dedujese, cosa que desconocíamos ya que no obraba en nuestro poder, tenía su origen en los informes emitidos en relación tanto con la autorización de uso excepcional como con la licencia, ya que de no existir tal vinculación la licencia no podría ser objeto de concesión, de tal forma que la obra efectivamente ejecutada por el infractor no sería susceptible de legalización.

Además de lo expuesto con anterioridad, si en la solicitud nada se establecía en relación con la vinculación, tampoco constaba en el expediente documentación en la que se acreditase tal vinculación ni la necesidad de la construcción “para el cuidado, explotación y la guarda de la actividad”. Es más, ni siquiera se acreditaba la condición de agricultor del solicitante y beneficiario de la licencia a través de las correspondientes declaraciones censales, altas en el régimen especial agrario o a través de la declaración de la renta en la que constase tal carácter.

En relación con esta cuestión, desde nuestro punto de vista olvidaba la Administración supervisada que la posibilidad legal de construir en suelo rústico tiene carácter excepcional y, por ello mismo, los preceptos que la contemplan deben ser objeto de rigurosa y estricta aplicación y de interpretación restrictiva, pues de otro modo podrían verse comprometidos la finalidad y los objetivos perseguidos por la Ley al prohibir la construcción en el referido suelo.

Como consecuencia ello, se remite la correspondiente resolución al Ayuntamiento de Ciudad Rodrigo, cuya parte dispositiva se transcribe parcialmente a continuación:

«(...) - Que, a la mayor brevedad, por parte de esa Administración Municipal se incoe el correspondiente procedimiento sancionador de la infracción urbanística cometida por el Sr. (...) consistente en la ejecución sin licencia de “una vivienda unifamiliar, de aproximadamente 90 metros cuadrados” en (...), siempre y cuando, claro está, que no haya transcurrido el plazo de prescripción previsto en los arts. 121 de la LUCyL y 351 del RUCyL.

(...) - Que, a la mayor brevedad, se solicite del beneficiario de la autorización de uso excepcional de suelo rústico y de la licencia, la justificación de la exigencia prevista en el artículo 108.24 del Plan General de Ordenación Urbana de Ciudad Rodrigo, esto es, de la vinculación de la construcción con la explotación agrícola y que, a la vista de dicha justificación y previos los correspondientes informes técnico y jurídico, se evacuen los siguientes trámites:



- Si lo solicitado es conforme a la legislación y al planeamiento aplicables, se proceda a la convalidación de la licencia.

Si lo solicitado no es conforme a la legislación y al planeamiento aplicable, se inicien los correspondientes procedimientos de revisión de actos de conformidad con lo establecido en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común».

Tal y como hemos expuesto al comienzo, la Administración local a la que se dirige no ha dado contestación a nuestra resolución ya que nuestro expediente se archivó a instancia del autor de la queja.

El segundo de los expedientes que consideramos conveniente desarrollar en este apartado del Informe es el identificado con el número de referencia **20091178** que, como hemos expuesto anteriormente, se incluye en el presente Informe no tanto por las irregularidades denunciadas por los autores de la queja en relación con la actuación del Ayuntamiento de Salamanca sino por la especial preocupación que nos causó la problemática expuesta por los mismos ejemplo de la desprotección de pequeños propietarios frente a promotores inmobiliarios.

Conviene comenzar indicando que este expediente fue cerrado porque considerábamos que el Ayuntamiento de Salamanca estaba adoptando las medidas necesarias en orden a solucionar el problema planteado en el escrito de queja.

El expediente se inicia como consecuencia de una queja relativa a una construcción que se estaba realizando sin ajustarse a la licencia otorgada por dicho Ayuntamiento, entre cuyas obras, se encontraba la ejecución de un muro en la medianera entre la propiedad del denunciado y otra edificación ya existente que, de acuerdo con los autores de la queja, *“levanta más de cuatro plantas, cuando en el proyecto sólo estaba permitido uno de altura de 1,30 metros”*. Seguidamente se reproduce literalmente la parte del escrito de queja en la que se describe el muro en orden a que pueda valorarse la importancia del problema:

«Con la construcción de este muro, que se eleva por encima de los tejados de los edificios colindantes, los vecinos han quedado encerrados en una especie de gueto, perdiendo toda la luz de los patios y con enormes peligros para su salud, pues las chimeneas de salida de gases quedan por debajo de la altura del muro y los humos quedan en los patios.

El motivo por el que el constructor levante ese muro es para aislar ese patio, ya que, aunque tiene una licencia para construir apartamentos (en la que expresamente se le deniega la posibilidad de construir un hotel), es vox populi que lo que está



construyendo es un apartotel, y ha llenado el patio de aparatos de aire acondicionado, que provocan un ruido que no sería tolerado si el patio estuviera abierto. Además el muro levantado por el constructor está hecho con unas placas brillantes, que reflejan la luz del sol de una manera cegadora y que, además, producen un ruido insoportable cuando llueve.

Durante las obras han ido apareciendo grietas y humedades en muchas de las viviendas, (...). En algunas viviendas, las paredes están totalmente negras, debido a la proliferación de hongos y bacterias por razón de la humedad existente.

El muro que se ha levantado está provocando, con la llegada del verano y los calores correspondientes, que la temperatura de las viviendas haga prácticamente insoportable la vida en las mismas, pues no circula el aire, al actuar el muro como barrera».

Asimismo, según manifestaciones de los autores de la queja, la Administración Municipal no sólo no ejercía sus competencias en materia de protección de la legalidad urbanística con la debida diligencia sino que había legalizado parte de los ilícitos urbanísticos cometidos – entre los que no se encontraba el muro – con la aprobación definitiva de un Estudio de Detalle que tiene como objeto transferir edificabilidad de otra parcela resultante, propiedad de la mercantil, sita en el mismo Sector de Suelo Urbano No Consolidado del Plan General de Ordenación Urbana de Salamanca.

Admitida la queja a trámite, nos dirigimos en dos ocasiones solicitando información relativa a la problemática planteada en la misma al Ayuntamiento de Salamanca, el cual da traslado a esta institución de copia de las actuaciones evacuadas en relación tanto con el citado Sector de Suelo Urbano No Consolidado, como de las evacuadas en el ejercicio de las competencias que la normativa urbanística le atribuye en materia de protección de la legalidad.

Analizada detenidamente toda la documentación, así como el contenido de la normativa aplicable, llegamos a diferentes conclusiones, que son objeto de traslado a los autores de la queja, en relación con los distintos hechos denunciados en la misma.

Por un lado estaban las cuestiones relativas a la ordenación urbanística de los terrenos contenida en el Plan General de Ordenación Urbana de Salamanca anteriormente en vigor como consecuencia de una modificación introducida en el mismo en 1999, incorporada en la Revisión – Adaptación del citado instrumento de planeamiento general aprobada en 2007 que delimita el Sector de Suelo Urbano No Consolidado que nos ocupa, modificada, en lo que a las determinaciones de ordenación detallada se refiere, en virtud del Estudio de Detalle denunciado por los autores de la queja y aprobado por el Ayuntamiento de Salamanca en el año 2009.



Y, por otro lado, estaban las cuestiones relativas a la comisión de infracciones urbanísticas por la mercantil promotora de las obras.

Pues bien, en lo que al primer grupo de cuestiones se refiere, esto es, las relativas a las determinaciones de ordenación general y detallada establecidas en el planeamiento urbanístico con respecto a los terrenos objeto de la queja, en principio, nada podíamos manifestar al respecto y así se lo trasladamos a los denunciantes, por los siguientes motivos:

En cuanto a la ordenación del Sector contenida en el Documento de Revisión y Adaptación del PGOU de Salamanca aprobado definitivamente en 2007, porque dicho instrumento de planeamiento general se limitaba a incorporar a su ordenación las determinaciones establecidas en el PGOU anteriormente en vigor como consecuencia de la modificación introducida en el mismo en 1999, con respecto a las cuales no había la formulación de pronunciamiento alguno por parte de esta institución a la vista de tres Sentencias dictadas al respecto por la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, con sede en Valladolid.

Y en lo que respecta a la ordenación establecida por el Estudio de Detalle aprobado en el año 2009, que modifica las determinaciones de ordenación detallada del PGOU, porque de acuerdo con el contenido de los informes emitidos por los Servicios Técnicos Municipales *“el Estudio de Detalle no produce ninguna variación en las condiciones urbanísticas que determinen un mayor sólido capaz respecto a la ordenación prevista en la ficha nº (...) de suelo urbano no consolidado de la Revisión – Adaptación del P.G.O.U. de Salamanca, razón por la cual ni se aprecia el perjuicio que, según el recurrente, causa el solar (...) sobre la edificación medianera colindante”*. Téngase en cuenta que el Procurador del Común al carecer de medios y competencias legales para elaborar informes técnicos sobre las cuestiones que son sometidas a su consideración, en el curso de sus investigaciones debe atenerse al contenido de los que le envían los servicios técnicos de la administración a los que, por otro lado se les supone veracidad, salvo que puedan aportarse pruebas irrefutables que desvirtúen la información que aquellos contienen.

En segundo lugar y en lo que respecta a las denuncias relativas a la comisión de infracciones urbanísticas por la mercantil promotora de las obras, comprobamos que el Ayuntamiento de Salamanca incoó y estaba tramitando tanto el expediente sancionador como el de restauración de la legalidad urbanística, razón por la cual consideramos conveniente el archivo del expediente por cuanto que, a nuestro juicio, dicha Entidad Local estaba adoptando las medidas legales correspondientes ante los ilícitos urbanísticos presuntamente cometidos por la mercantil denunciada.



No obstante lo anterior, en el documento remitido a los autores de la queja se les da traslado de las obligaciones legales que corresponden al Ayuntamiento en la materia y se les indica que pese al archivo del expediente se había instado de la Administración Municipal investigada la remisión a esta institución de los diferentes trámites que se fuesen evacuando en relación con ambos procedimientos.

1.4. Intervención en el mercado del suelo

Bajo esta denominación se incluyen una serie de instrumentos recogidos en el Título V tanto de la Ley como del Reglamento y que se concretan en los Patrimonios Públicos de Suelo, la delimitación de áreas en las que las transmisiones están sometidas a los derechos de Tanteo y Retracto y, por último, la regulación de la posibilidad de ceder o enajenar solamente el Derecho de Superficie sobre los terrenos de propiedad municipal.

Hecha esta introducción del tema, pese al incremento de expedientes incluidos en este apartado en el año 2008, durante este ejercicio vuelve a ser significativo – hecho que ya se recogía en el informe del año 2007 – que, pese a la trascendencia de la materia, sólo se haya tramitado un procedimiento susceptible de inclusión en el mismo. Además debemos señalar que dicho expediente – identificado con el número de referencia **20091569** – no tiene como objeto cuestiones relativas a patrimonios públicos de suelo, sino que se refleja en este apartado en la medida en que es el resultado de denuncias formuladas en relación con procedimientos de enajenación de bienes que inciden en aspectos urbanísticos.

Hemos de comenzar el análisis de dicho expediente indicando su objeto e identificando a la Administración supervisada.

En cuanto a su objeto, el motivo de la queja era la situación en que se encontraban varias fincas enajenadas en los años 1976 y 1993 procedentes de una parcela de titularidad municipal. El problema era, de acuerdo con las manifestaciones formuladas por los autores de la queja, que la realidad física de las parcelas no se correspondía con la realidad jurídica.

En cuanto a la Administración supervisada, se trataba del Ayuntamiento de Los Llanos de Tormes, en la provincia de Ávila.

Hemos de comenzar indicando que, examinada la documentación facilitada por la Administración Municipal investigada, comprobamos que el problema de origen era, por un lado, la falta de depuración de la situación física y jurídica de las parcelas enajenadas tanto en 1976 como en 1993 y, por otro y consecuencia de lo anterior, la falta de formalización de los correspondientes contratos de compraventa a través de la pertinente escritura pública.

En cuanto a la primera de las cuestiones, en la resolución dirigida al Ayuntamiento de Los Llanos de Tormes, se recuerda a dicha Entidad local la obligación sancionada en el art. 113



del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales, en orden a la necesidad de depurar física y jurídicamente sus bienes inmuebles con carácter previo a la iniciación de los trámites conducentes a la enajenación de los mismos, instando de la misma la evacuación de los trámites necesarios en orden a la citada depuración haciendo coincidir la realidad jurídica con la física.

En el supuesto analizado en el expediente que nos ocupa pese a que parecía que los linderos de las fincas, en principio, estaban claros a la vista de la información facilitada por los autores de la queja, no ocurría lo mismo con la necesaria depuración jurídica de los inmuebles, en la medida en que, por un lado, en el Catastro las parcelas enajenadas seguían constando a nombre del Ayuntamiento formando parte de una finca de mayor cabida, y, por otro, no nos constaba que las mismas hubieran accedido al Registro de la Propiedad.

El problema que en este supuesto se planteaba era que, además, desde la entrada en vigor de las Normas Subsidiarias de Planeamiento de Los Llanos de Tormes, aprobadas definitivamente en el año 2002, con la ordenación detallada de las parcelas en dicho instrumento de planeamiento general, la depuración de referencia no era posible salvo que se modificara dicho instrumento, ya que las citadas Normas establecían una superficie de parcela mínima con la que no contaban. Pretendiendo además el Ayuntamiento que fuesen los adquirentes de las fincas los que promovieran tal modificación por cuanto que, según sus manifestaciones, *“debieron haber instado la legalización en su momento, o en su caso, plantear alegaciones al expediente de aprobación de Normas Subsidiarias Municipales relativas a las condiciones de parcela mínima”*.

En otro orden de cosas y en lo que respecta a la falta de formalización del contrato en escritura pública, en la resolución remitida a la Entidad local denunciada, se recuerda, por un lado, que el contrato de compraventa es un contrato privado de carácter civil, y que si bien estos contratos se rigen en su preparación y adjudicación por la legislación de contratos del Sector Público, en cuanto a sus efectos y extinción se rigen por las normas de derecho privado de cada contrato, y, por otro que, conforme establece la normativa hipotecaria sólo la escritura pública de compraventa o enajenación de bienes patrimoniales tiene acceso al Registro de la Propiedad y a la protección que el mismo otorga; por ello, pueden las partes, en base al art. 1279 CC y en el ámbito de la voluntad contractual, exigirse, incluso judicialmente, el otorgamiento de dicha escritura pública.

Como consecuencia de ello, desde esta institución se recomienda al Ayuntamiento de Los Llanos de Tormes que, previa la necesaria depuración de la situación jurídica de las fincas, realice las gestiones necesarias para otorgar las escrituras públicas correspondientes, recordándole, no obstante, que el retraso en el otorgamiento de la escritura pública puede dar



lugar si se cumplen los requisitos legales, a la existencia de una responsabilidad patrimonial por parte de la administración. (Cfr. Sentencia Audiencia Nacional, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4ª de 18 de enero de 2006 y STSJ canarias de 31 de marzo de 2003).

Finalmente y en cuanto al resultado de la actuación a fecha de cierre del Informe el Ayuntamiento supervisado no había dado contestación a la resolución.

1.5. Organización y coordinación administrativa

De conformidad con lo dispuesto en el art. 5.3.f del Reglamento de Urbanismo de Castilla y León, la actividad urbanística es una función pública que tiene entre sus objetivos generales “promover en la mayor medida de lo posible la aplicación de los principios de colaboración administrativa (...) y libre acceso a la información urbanística”.

Estos principios se positivizan en nuestro ordenamiento jurídico en los arts. 6 y 9 del citado Reglamento, se desarrollan en los Títulos VI y VII, tanto de la Ley como del Reglamento de Urbanismo de Castilla y León, y sirven para sistematizar el análisis de los expedientes susceptibles de inclusión en el apartado que nos ocupa y en el siguiente.

Partiendo de dicha sistemática y en lo que respecta a los expedientes cuyo objeto es susceptible de encuadrarse en materia de “Organización y Coordinación Administrativa”, comenzamos poniendo de manifiesto, tal y como reiteradamente se viene haciendo año tras año, que todos ellos ya han sido objeto de examen a lo largo del presente Informe ya que cualquier expediente que incluyéramos en este apartado se referiría en lo esencial a materias propias de otros apartados. Por este motivo no se incluye en el presente una referencia pormenorizada de los expedientes que en mayor o menor medida inciden en esta materia.

No obstante, un año más, debemos significar que todos estos expedientes tendrían como denominador común la denuncia de las administraciones implicadas en relación con la insuficiencia de medios técnicos, jurídicos y económicos para garantizar un adecuado ejercicio de las competencias que en materia de urbanismo les atribuye la normativa. A título de ejemplo debemos remitirnos a las consideraciones formuladas en el apartado relativo a la “intervención en el uso del suelo” y dentro de este al “fomento de la edificación, conservación y rehabilitación”.

1.6. Información urbanística y participación social

Para finalizar con este apartado del Informe hay que hacer referencia a la actividad de supervisión desarrollada por esta institución en relación con cuestiones referidas a la denominada “*información urbanística y participación social*”. Seguidamente procedemos a analizar el conjunto de expedientes tramitados por esta Defensoría en esta materia durante el



ejercicio 2009 utilizando para ello la sistemática empleada en el Reglamento de Urbanismo de Castilla y León. Así, por un lado, estarían las quejas relativas a la vulneración del derecho a la información urbanística regulado en el Cap. I del Tít. VII del citado Reglamento y, por otro, aquellos expedientes que tienen como objeto cuestiones susceptibles de encuadrarse en el capítulo II del mencionado Título, denominado “Participación Social”, que, a su vez, se divide en dos secciones, la primera relativa a la información pública y la segunda reguladora de los convenios urbanísticos.

En primer lugar, y en lo que se refiere a los expedientes que tienen como objeto denuncias relativas a la vulneración del mencionado derecho a la información urbanística, desde esta institución, durante el ejercicio 2009, se han tramitado los identificados con los números de referencia **20081488**, **20081659**, **20082007**, **20082310**, **20082325**, **20090010**, **20090803**, **20091607** y **20091869**. Tal y como se hace con el resto de los recogidos en esta parte del Informe, los expedientes que se mencionan son aquellos respecto de los cuales, examinada toda la información, esta Defensoría ha tomado una decisión en relación con el contenido de las quejas planteadas.

En segundo lugar y en lo que respecta a aquellas quejas que han tenido como objeto cuestiones reguladas en el Capítulo II del Título VII, hemos de comenzar indicando, por un lado, que dichas quejas se refieren básicamente a convenios urbanísticos y que únicamente han sido dos los expedientes a que vamos a hacer referencia en este apartado, uno incoado en el año 2008, identificado con el número **20080626**, que ha sido cerrado por ausencia de irregularidades, y otro correspondiente al ejercicio 2009, identificado con el número **20091535**, en el que esta Defensoría ha confirmado la concurrencia de las irregularidades denunciadas por el autor de la queja.

Seguidamente procedemos a analizar el contenido de los dos expedientes correspondientes a este apartado que, dada la problemática que en ellos se plantea, consideramos más interesantes.

El primero de ellos es el identificado con el número de referencia **20091869** en el que el autor de la queja, entre otras cuestiones y en lo que a la materia analizada en el presente apartado se refiere, denuncia la negativa del Ayuntamiento de Robleda – Cervantes, en la provincia de Zamora, a facilitar copias de un proyecto técnico presentado en orden a la obtención de licencia para la construcción de una vivienda en una de las localidades pertenecientes a dicho término municipal.

El motivo por el que consideramos de interés reflejar el contenido de la resolución dictada en este expediente, que al día de la fecha de cierre del Informe aún no había sido contestada por la Administración Municipal supervisada, no es tanto por el alcance de las



irregularidades detectadas sino por la concurrencia de distintas normativas aplicables en este supuesto, abordando en la argumentación jurídica recogida en la resolución cuestiones relativas a procedimiento administrativo, urbanismo, protección de datos de carácter personal y propiedad intelectual.

En el supuesto que nos ocupa el Ayuntamiento de Robleda–Cervantes justificaba la negativa a entregar las copias solicitadas invocando el contenido del apartado 3º de art. 37 de la LRJyPAC, que establece que “el derecho de acceso será ejercido por los particulares de forma que no se vea afectada la eficacia del funcionamiento de los servicios públicos”, y haciendo asimismo referencia a una posible vulneración de la normativa en materia de protección de datos de carácter personal.

A la vista de tales justificaciones, examinada la copia del expediente remitida por la Administración municipal investigada, esta Defensoría formula la correspondiente resolución en la que se insta de dicha Entidad local, que *“en cumplimiento de lo dispuesto en los arts. 37.8 de la LRJyPAC y 141 de la LUCyL y 423 del RUCyL (...) se facilite al Sr. (...) la información solicitada (...) teniendo en cuenta la necesaria protección de datos de carácter personal que obren en el expediente y con las únicas limitaciones establecidas en la Ley Orgánica de Protección de Datos de Carácter Personal. A cuyo efecto deberá proceder a revocar, conforme a lo dispuesto en el artículo 105.1 de la LRJyPAC las resoluciones dictadas (...) en lo que a la denegación de copia del proyecto se refiere”*. Seguidamente se recoge, en resumen, la argumentación jurídica contenida en la resolución sobre la base de la cual se formula el anterior requerimiento al Ayuntamiento de Robleda–Cervantes.

Comenzamos recordando a dicha Entidad local el contenido del art. 37 de la LRJyPAC, sancionador del “derecho de Acceso a Archivos y Registros” y significándole que la negativa a facilitar la copia del proyecto implica una vulneración de dicho precepto, invocando además la normativa aplicable en materia de urbanismo contenida en los arts. 141 de la LUCyL y 423 RUCyL.

La resolución continúa exponiendo por qué, a nuestro juicio, los motivos esgrimidos por el Ayuntamiento investigado para justificar tal decisión no eran aceptables.

En primer lugar y en lo que se refiere al contenido del apartado 3º del art. 37, a juicio de esta institución, por un lado, la petición formulada no era susceptible de consideración como genérica, ya que se trataba de una solicitud totalmente individualizada – copia de un proyecto – y por otro, el tamaño de los folios y la dificultad para su copia, a nuestro entender, no era precisamente el supuesto en el que piensa el legislador a la hora de redactar el precepto al manifestar que no puede verse “afectada la eficacia del funcionamiento de los servicios públicos”.



Y, en segundo lugar y en lo que respecta a la posible vulneración de la normativa en materia de protección de datos de carácter personal, sobre la base de una resolución de la Agencia Española de Protección de Datos de 08.06.2006, llegamos a la conclusión de que el Ayuntamiento, en principio, estaba habilitado por la ley, en base a la denominada “acción pública” para facilitar la documentación requerida, sin obtener el consentimiento del titular, de acuerdo con lo establecido en el citado art. 11.2.a) de la LO 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal.

Finalmente, se hace referencia al último escollo con que se podría encontrar el solicitante de las copias en orden a su obtención, que muy a menudo ha sido esgrimido por parte de distintas administraciones públicas, que no es otro que el cumplimiento de la normativa en materia de propiedad intelectual.

A este respecto, al igual que ocurre con la normativa en materia de protección de datos de carácter personal, hay que tener en cuenta que según la normativa aplicable en materia de propiedad intelectual, constituida por lo dispuesto en el RDLeg 1/1996, de 12 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Propiedad Intelectual, no es necesaria autorización del autor cuando una obra se reproduce, distribuye o comunica públicamente para el correcto desarrollo de procedimientos administrativos.

De lo expuesto fácilmente podemos deducir que la salvaguarda de los derechos de propiedad intelectual es perfectamente compatible con la obtención, en base al derecho de información urbanística, de copia de proyectos que obren en expedientes administrativos siempre y cuando la consulta y obtención de copias tenga como objeto un proyecto integrado dentro de un expediente o procedimiento administrativo.

El segundo expediente a que debemos hacer referencia en este apartado es el identificado con el número **20091535** que tiene como objeto el incumplimiento por parte del Ayuntamiento de Villaquilambre, en la provincia de León, de un convenio urbanístico suscrito en orden a la obtención de unos terrenos por parte de dicha Entidad local para la ejecución de un vial afecto a dos Unidades de Ejecución delimitadas por las Normas Subsidiarias de Planeamiento Municipal.

En el citado convenio, de acuerdo con la información facilitada por el autor de la queja y confirmada por el Ayuntamiento en su informe, la propiedad de los terrenos se comprometía a ceder los mismos para el ejecución del viario y a su urbanización; como contrapartida el Ayuntamiento se comprometía a ceder el 10% del aprovechamiento que legalmente le correspondía en las Unidades de Ejecución a las que estaba afecto el vial y al abono de (...) *“mediante compensación en las liquidaciones del impuesto de construcciones, instalaciones y*



obras que se realicen como consecuencia de la construcción de viviendas en la unidad de actuación”.

El problema que planteaban los autores de la queja era que, pese al cumplimiento por parte de la propiedad de los compromisos asumidos en el convenio, el Ayuntamiento se había limitado a ceder el aprovechamiento, sin evacuar acto administrativo alguno en orden al reconocimiento de crédito por el importe de los (...) € reflejados en el escrito de queja y confirmados en los informes emitidos por el Negociado de Urbanismo de dicha Entidad local facilitados a esta institución.

Como consecuencia de ello, confirmadas las irregularidades apuntadas por el autor de la queja, por parte de esa Procuraduría se dicta la correspondiente resolución, que al día de la fecha de cierre del Informe no había sido objeto de contestación, requiriendo del Ayuntamiento de Villaquilambre el “reconocimiento de la deuda objeto del expediente que nos ocupa, necesario para que, conforme a lo dispuesto en los arts. 55 y 56 del RGR, por parte de esa Entidad Local en su momento pueda acordarse la compensación de la misma con el importe resultante del devengo del impuesto de construcciones, instalaciones y obras que se liquiden como consecuencia de la construcción de viviendas en las Unidades de Actuación de referencia”.

A nuestro juicio el interés de esta resolución radica en que en la misma se ha recogido la evolución normativa de los citados arts. 55 y 56 del Reglamento General de Recaudación, así como la jurisprudencia aplicable con respecto a los mismos, que seguidamente se reproduce.

En relación con esta cuestión el art. 55 del RGR sanciona que “las deudas de naturaleza pública a favor de la Hacienda pública, tanto en período voluntario como en ejecutivo, podrán extinguirse total o parcialmente por compensación con los créditos reconocidos por aquélla a favor del deudor en virtud de un acto administrativo”.

Respecto a este punto mucha ha sido la jurisprudencia existente, teniendo que distinguir la regulación que inicialmente contenía el antiguo Reglamento General de Recaudación de 1990, en el que no se hacía mención expresa a la necesidad del documento contable de reconocimiento de crédito, exigiendo únicamente el acto administrativo firme por el que se reconocía el derecho de crédito del sujeto pasivo frente a la hacienda pública, de la cual se derivan sentencias como la STS 08.03.2004, referida a unos hechos encuadrados dentro de la anterior regulación, en la que se manifiesta que “... no puede confundirse el reconocimiento de la obligación que no es otra cosa que un acto interno de Tesorería en el que se refleja la anotación en cuenta de los créditos exigibles, con un acto administrativo firme de reconocimiento de un crédito a favor del sujeto pasivo...”.



Así con anterioridad a la reforma llevada a cabo en el año 1995 el RGR no establecía la necesidad de la existencia del documento contable de la obligación para que operasen los efectos extintivos de la compensación, siendo suficiente para que surta efecto la misma la concurrencia de acto administrativo firme.

No obstante lo anterior, con la reforma del Reglamento operada en el año 1995 se introduce un nuevo requisito que no es otro que la necesidad de acompañar a la solicitud de compensación el certificado de la oficina de contabilidad del centro gestor del gasto o del pago, en el que se reflejase la existencia de crédito reconocido y pendiente de pago. Es decir, ya no sólo era suficiente el soporte administrativo del crédito sino que, además, era necesario el documento contable, para que la compensación surtiera sus efectos, estableciéndose el desistimiento como consecuencia de la no presentación en tiempo y forma o en el plazo de subsanación.

La rigidez de tal procedimiento provocó que la Sentencia del Tribunal Supremo de 10.07.1996 declarase la nulidad de dicho precepto del Reglamento por considerar que el hecho de que “la falta del libramiento de la certificación por la oficina de contabilidad en aquellos plazos (circunstancia ajena a la actividad y voluntad del interesado)” pudiese desembocar en un desistimiento, “hace gravitar sobre un acto ajeno al interesado (libramiento del certificado por la oficina de contabilidad) la declaración del desistimiento del procedimiento de compensación y la apertura de la vía de apremio”.

Como consecuencia de ello, en la actual regulación del Reglamento General de Recaudación, concretamente en su art. 56, se establece la suficiencia de la existencia del acto administrativo del reconocimiento de crédito, unida a la “justificación de haber solicitado certificado de la oficina de contabilidad del órgano u organismo gestor del gasto o del pago, en el que se refleje la existencia del crédito reconocido pendiente de pago, la fecha de su reconocimiento y la suspensión, a instancia del interesado, de los trámites para su abono en tanto no se comunique la resolución del procedimiento de compensación” en orden a la compensación como forma de extinción de deudas tributarias.

2. OBRAS PÚBLICAS

Aunque sea ya un lugar común afirmarlo, es indudable que dos de las características que condicionan de una forma más intensa la vida de muchos ciudadanos castellano y leoneses y la actuación de los poderes públicos dirigida a garantizar su acceso a servicios en condiciones de calidad, son la amplia extensión geográfica de la superficie de esta Comunidad y la fuerte dispersión de su población. En consecuencia, la construcción y conservación de infraestructuras públicas, y, en especial, a los efectos que aquí nos interesan, de una red de carreteras adecuada, debe constituir un objetivo de la acción administrativa dirigida a la satisfacción del



interés general, cuyo cumplimiento tiene una incidencia especial en Castilla y León. En este sentido, en relación con la red de carreteras autonómica es destacable la aprobación en 2009, a través del Decreto 24/2009, de 26 de marzo, del Plan Regional Sectorial de Carreteras 2008-2020, donde se prevén las obras a realizar por la Administración autonómica en aquella red, la más extensa de España.

A lo anterior cabe añadir que, en una situación económica negativa como la que afecta en la actualidad al País y a la Comunidad, la actuación de los poderes públicos dirigida a la construcción de nuevas infraestructuras o a la mejora de las ya existentes, constituye un estímulo, sin duda conveniente, del crecimiento económico y de la generación de empleo. Si bien los objetivos inmediatos de estas obras son otros, sus efectos sobre la economía son indudables y considerando la coyuntura actual no deben ser olvidados.

Ahora bien, la ejecución de obras públicas y las actuaciones dirigidas a garantizar una adecuada conservación de las mismas, no siempre resultan pacíficas para los ciudadanos, quienes pueden mostrar su disconformidad general con la forma de llevar a cabo aquellas o con sus efectos concretos sobre su propio patrimonio privado. En este último sentido, procede señalar que, debido, precisamente, a la relevancia que tienen para la satisfacción del interés general las obras públicas, las administraciones son titulares para llevarlas a cabo de determinadas facultades que pueden incidir directamente en los derechos de los ciudadanos, como es el caso, por ejemplo, de la potestad expropiatoria. Sin embargo, estas facultades especiales no son absolutas y se encuentran sujetas, en cuanto a su ejercicio, a determinados límites que operan como garantías formales y materiales de los derechos de los particulares frente a la actuación administrativa. Un año más, gran parte de las quejas presentadas por los ciudadanos en este ámbito material son una manifestación de los conflictos surgidos entre el ejercicio de aquellas potestades y los derechos reconocidos a los ciudadanos frente a las mismas.

En concreto, en 2009 han sido veintinueve las ocasiones en las que los ciudadanos han trasladado su queja a esta institución en relación con actuaciones de las administraciones públicas relacionadas con la proyección, construcción, reforma o conservación de una obra pública (en concreto, de una carretera). Lo anterior supone la presentación en este ámbito material de siete quejas menos que en 2008, aunque se debe tener en cuenta que el número de quejas presentadas en relación con las obras públicas suele presentar variaciones importantes de un año a otro. Así, por ejemplo, en 2007 únicamente se habían presentado dieciséis quejas, mientras que en el año anterior, al igual que ocurriría en 2008, se habían planteado treinta y seis. Veinte de las veintinueve quejas planteadas en 2009, se refirieron a obras públicas cuya titularidad correspondía a las administraciones autonómica o local.



En cuanto a las problemáticas que dieron lugar a las quejas señaladas, nuevamente la más frecuente fue la relativa al ejercicio por la administración de la potestad expropiatoria con el fin de ocupar los terrenos necesarios para ejecutar la obra correspondiente. En efecto, más de la mitad de las quejas presentadas en relación con las obras públicas (quince) se refirieron al procedimiento expropiatorio, y, más en concreto, diez de ellas se encontraban motivadas por cuestiones relativas a la determinación y pago del justiprecio, como contraprestación económica de la ocupación perseguida con aquel. Por otro lado, al igual que ocurría en 2008, también destacaron, por su número (nueve), las quejas en las que los ciudadanos denunciaron una inadecuada conservación de carreteras.

Así mismo, las resoluciones formuladas por esta institución en relación con las obras públicas en 2009 responden a idéntica distribución material que las quejas planteadas. En efecto, el mayor número de resoluciones (cinco) se formularon en relación con el ejercicio de la facultad expropiatoria, refiriéndose cuatro de ellas al pago del justiprecio debido. En todas ellas, la administración destinataria de aquellas fue la autonómica, dirigiéndose, dentro de ella, a la Consejería de Fomento. En otra de las resoluciones adoptadas se ponía de manifiesto una de las problemáticas que de forma más recurrente está conduciendo a los ciudadanos a acudir a esta Procuraduría en este ámbito, como es la inadecuada conservación de carreteras de titularidad provincial o local.

Respecto a la colaboración prestada por las administraciones afectadas en la tramitación de los expedientes de queja correspondientes a esta materia, procede señalar que, con carácter general, aquellas han contestado diligentemente a las peticiones de información formuladas por esta institución. No obstante, es reseñable que en seis de aquellos expedientes nos hayamos tenido que dirigir en tres ocasiones a la Consejería de Fomento para obtener la información solicitada. Así mismo, en el expediente **20090256** hemos debido reiterar nuestra solicitud de información inicial al Ayuntamiento de Valladolid en tres ocasiones (la última de ellas con posterioridad a la fecha de cierre del presente Informe).

Por último, cabe citar aquí que la resolución formulada a la Consejería de Fomento en el expediente **20080844**, a la que nos referiremos con posterioridad, fue reiterada en tres ocasiones, habiéndose obtenido la contestación a la misma con posterioridad a la fecha de cierre del presente Informe.

2.1. Expropiación forzosa

En todos los informes anuales presentados en los últimos diez años se ha hecho referencia a la frecuente ruptura del equilibrio entre el ejercicio de la potestad expropiatoria, en especial por parte de la administración autonómica, dirigida a garantizar la ocupación de los terrenos necesarios para la ejecución de obras públicas, y los derechos de los propietarios de



los mismos reconocidos en la legislación aplicable, integrada, fundamentalmente, por la Ley de Expropiación Forzosa, de 16 de diciembre de 1954, y por su Reglamento de desarrollo, aprobado por Decreto de 26 de abril de 1957. Todos los años también se viene indicando que la principal causa de aquella ruptura, y, en consecuencia, el principal motivo de las resoluciones formuladas por esta institución en este ámbito, son los retrasos temporales en los que incurre la Administración en el momento de abonar las cantidades económicas debidas a los ciudadanos que, como consecuencia de la inversión de la regla del previo pago en el generalizado procedimiento urgente, ya se han visto privados de sus bienes.

El año 2009 no ha sido una excepción. En efecto, aunque se hayan presentado cinco quejas menos que en el año anterior en relación con el ejercicio de la potestad expropiatoria por la Administración con el fin de construir o mejorar carreteras, las cinco resoluciones formuladas a la Administración autonómica (únicamente una menos que en 2008) revelan el mantenimiento de las irregularidades que vienen constatándose en los últimos años por esta institución.

En una de las resoluciones indicadas, se formularon a la Consejería de Fomento recomendaciones en relación con diversos aspectos de un procedimiento expropiatorio que no se limitaban, exclusivamente, a la determinación y abono del justiprecio correspondiente. En efecto, en el expediente **20081057**, el ciudadano manifestaba su disconformidad con la superficie y justiprecio fijados para cinco fincas localizadas en un término municipal de la provincia de León, en el marco de un procedimiento urgente de expropiación forzosa llevado a cabo con motivo de la ejecución de las obras de mejora de una carretera de titularidad autonómica. Admitida la queja a trámite, nos dirigimos a la Administración autonómica en solicitud de información acerca del citado procedimiento.

De la información obtenida, se desprendía, entre otros aspectos, que en las cinco fincas expropiadas se había producido un aumento entre la superficie que constaba como ocupada en las actas previas a la ocupación y la que se establecía en el acta de ocupación propiamente dicha, excediendo los cambios de superficie señalados de lo que podían considerarse como simples errores numéricos.

A la vista de lo informado, procedía señalar, en primer lugar, que en las expropiaciones urgentes, como había señalado el Tribunal Supremo en numerosas ocasiones (entre otras muchas, Sentencias de 29 de noviembre de 1994, de 27 de junio y de 19 de diciembre de 1996, y de 8 de febrero de 2005), es el acta previa a la ocupación el documento donde deben relacionarse y describirse los bienes y derechos expropiables condicionando su contenido, en consecuencia, el resto de las fases del procedimiento. Por tanto, en el supuesto de las fincas identificadas en la queja, una vez observadas las superficies erróneas que se



habían hecho constar en las actas previas a la ocupación, debió haberse procedido al levantamiento de unas nuevas actas previas con el fin de constatar en las mismas con claridad la superficie que debía ser objeto de expropiación. Sin embargo, considerando que en el supuesto planteado en la queja las actas de ocupación fueron también consentidas por el ciudadano expropiado, así como que la superficie fijada en el acta previa a la ocupación, aun cuando resultase errónea, no debía prevalecer sobre la real (entre otras, Sentencias del TS de 28 de noviembre de 1980 y de 17 de octubre de 1992), se consideró correcto, a pesar de la irregularidad procedimental cometida, considerar como superficie finalmente expropiada la que se había constatado en las actas de ocupación de las fincas antes identificadas.

Ahora bien, considerando adecuadamente, de un lado, las modificaciones que se habían producido en las superficies expropiadas en las fincas en cuestión entre las actas previas a la ocupación y las actas de ocupación de las mismas, y, de otro, las alegaciones realizadas con posterioridad por el ciudadano expropiado en relación con la ausencia de identidad entre las superficies constatadas en las actas de ocupación y las realmente ocupadas con la finalidad de ejecutar la obra en cuestión, esta Procuraduría consideró conveniente que se llevase a cabo una inspección de las fincas expropiadas con la finalidad de determinar con claridad y de una forma definitiva la superficie de cada una de ellas que había sido efectivamente ocupada. En el supuesto de que en la citada inspección se constatará en algún caso la ocupación efectiva de una superficie superior a la reflejada en las actas de ocupación, se debía proceder a indemnizar al ciudadano en una cantidad económica equivalente al justiprecio de la superficie ocupada y no contemplada en el acta de ocupación, incrementada en un 25%, de conformidad con la Jurisprudencia mantenida por el Tribunal Supremo para los casos de *vía de hecho* (entre otras muchas, Sentencias de 11 de noviembre de 1997, de 18 de enero y 14 de diciembre de 2000, y de 31 de enero de 2006). En el caso contrario (ocupación de una superficie inferior a la contemplada en las actas de ocupación), procedía notificar al interesado el exceso de expropiación, de conformidad con lo dispuesto en los arts. 54 de la Ley de Expropiación Forzosa, y 65 del Decreto de 26 de abril de 1957, por el que se aprobó su Reglamento de desarrollo, con el fin de que aquel solicitase, si así lo estimaba oportuno, la reversión de la superficie expropiada y no ocupada.

En atención a los argumentos expuestos, se formuló una resolución a la Consejería de Fomento con el siguiente tenor literal:

“En relación con el procedimiento urgente de expropiación forzosa de las fincas (...), adoptar las siguientes medidas:

Primero.- Realizar, con participación del ciudadano expropiado, una inspección de las fincas citadas con el fin de determinar con claridad la superficie realmente ocupada de



las mismas. Dependiendo del resultado de esta inspección, llevar a cabo alguna de las siguientes acciones:

- Si la superficie ocupada fuera superior a la constatada en las actas de ocupación, indemnizar al ciudadano, a través del procedimiento correspondiente, en una cantidad equivalente al justiprecio de la superficie ocupada en exceso incrementada en un 25%.

- Si la superficie ocupada fuera inferior a la contemplada en las actas de ocupación, comunicar al ciudadano el exceso de expropiación, con el fin de que éste pueda solicitar la reversión de la diferencia, si así lo estima oportuno.

(...)"

Esta resolución fue aceptada expresamente por la Consejería de Fomento, cuyo personal procedió a llevar a cabo la inspección de las fincas y a iniciar las actuaciones correspondientes de conformidad con lo recomendado por esta institución, circunstancia esta que, una vez comunicada al autor de la queja, motivó el archivo de esta última. No obstante, mostrándose el autor de la queja disconforme con el resultado de la inspección indicada, acudió nuevamente a esta Procuraduría, procediéndose a la apertura de un nuevo expediente (**20092005**), en el marco del cual nos hemos vuelto a dirigir a la Administración autonómica en solicitud de información. En la fecha de cierre del presente Informe, no había sido recibida la contestación a nuestro requerimiento.

A la concreta determinación de las fincas objeto de un procedimiento de expropiación forzosa llevado a cabo por la Consejería de Fomento, se referían también las quejas **20080510** y **20080846**. En estos dos supuestos, a diferencia de lo ocurrido en el anterior, admitidas las quejas a trámite y analizada la información obtenida en cada una de ellas, se llegó a la conclusión de que la Administración autonómica no había incurrido en ninguna irregularidad administrativa. A la vista de esta conclusión, se procedió al archivo de ambos expedientes, no sin antes comunicar el mismo a la Administración afectada y a los autores de las quejas, en este último caso conjuntamente con la fundamentación jurídica de la postura adoptada por esta Procuraduría.

De las cuestiones específicas relacionadas con la determinación y pago del justiprecio en el procedimiento expropiatorio se ocuparon las resoluciones dirigidas a la Consejería de Fomento en los expedientes **20080844**, **20080798**, **20081160** y **20081349**. En los cuatro supuestos planteados se encontraban pendientes de abono las cantidades económicas debidas a los ciudadanos que se habían visto privados de sus bienes y derechos, a pesar de que aquellas ya se encontraban fijadas en todos ellos menos en el primero. Siendo sustancialmente análoga la postura adoptada por esta institución en las cuatro quejas señaladas,



desarrollaremos brevemente el contenido de la actuación llevada a cabo en relación con la última de las citadas.

En la misma, el ciudadano nos puso de manifiesto la presunta ausencia de pago del justiprecio que había sido fijado para una finca ubicada en un término municipal de la provincia de León expropiada con motivo de la ejecución de un proyecto de construcción de una carretera. La queja fue admitida a trámite y, en consecuencia, se dirigió una solicitud de información relativa a la problemática planteada a la Consejería de Fomento.

De la información obtenida se desprendía con claridad que las personas que se habían visto privadas de la titularidad de la finca expropiada, más de cuarenta meses después de que se hubiera fijado su justiprecio por mutuo acuerdo, aún no habían recibido todavía la totalidad de la cantidad económica convenida.

Considerando el tiempo transcurrido desde la fijación del justiprecio correspondiente, sin que el mismo se hubiera abonado, se estimó conveniente instar a la Consejería citada a que procediera, en el plazo de tiempo más breve posible, al abono de las cantidades pendientes de pago, puesto que se había superado con creces el plazo de seis meses para el pago del justiprecio establecido en el art. 48.1 de la Ley de Expropiación Forzosa. Así mismo, una vez que se procediera al abono indicado, la Administración autonómica debía determinar los intereses debidos a los ciudadanos expropiados y pagar la cuantía económica resultante, puesto que no cabían dudas acerca de la obligación legal de pagar tales intereses de demora en el pago del justiprecio aunque el mismo se hubiera fijado de mutuo acuerdo (entre otras, Sentencias del Tribunal Supremo de 28 de febrero de 1986 y 7 de mayo de 2003). Por último, se indicó a la Administración autonómica que, como ya se había puesto de manifiesto en numerosas resoluciones formuladas por esta institución, los intereses de demora devengados en el procedimiento expropiatorio podían generar, a su vez, nuevos intereses, en el supuesto de que el sujeto expropiado procediera, en su momento, a reclamar aquellos por escrito ante la Administración expropiante.

En atención a los argumentos jurídicos expuestos, se procedió a formular una resolución a la Consejería de Fomento en los siguientes términos:

“En relación con la expropiación forzosa de la finca (...), adoptar, en el plazo de tiempo más breve posible, las siguientes actuaciones:

Primero.- Abonar la totalidad del justiprecio convenido con fecha 17 de mayo de 2005, si no se hubiera procedido aún a ello.

Segundo.- Determinar y pagar los intereses de demora generados por el retraso temporal incurrido en el abono del justiprecio señalado”.



La resolución transcrita, al igual que las formuladas en los tres expedientes antes citados, fueron aceptadas expresamente por la Consejería de Fomento (en el caso de la queja **20080844**, con posterioridad a la fecha de cierre del presente Informe). Una vez comunicada a los autores de las quejas respectivas la aceptación de la resolución formulada en cada una de ellas, se procedió a su archivo.

No obstante, la experiencia nos hace ser escépticos en cuanto a la traducción práctica de las aceptaciones de nuestras resoluciones en este ámbito material concreto. En este sentido, ya se ha hecho referencia en anteriores informes anuales al hecho de que, en no pocas ocasiones, los ciudadanos, pese a haber acudido a esta institución a plantear su queja y a haber obtenido una resolución que resulta aceptada por la Administración destinataria de la misma, se ven obligados a plantear nuevamente su queja ante el incumplimiento por esta de las medidas anunciadas. Esta circunstancia se ha vuelto a dar en el año 2009, al haberse admitido a trámite dos expedientes (**20090169** y **20090657**) en los cuales se reiteran cuestiones relativas a procedimientos expropiatorios acerca de las cuales ya se habían formulado resoluciones por esta institución que habían sido aceptadas por la Consejería de Fomento.

Para finalizar esta referencia a las actuaciones desarrolladas por esta Procuraduría a instancia de los ciudadanos en el año 2009 en relación con el ejercicio de la potestad expropiatoria, procede señalar que en aquellos supuestos donde el procedimiento expropiatorio en el marco del cual había surgido el conflicto objeto de la queja era tramitado por la Administración estatal, se procedió a remitir el expediente al Defensor del Pueblo, como Comisionado parlamentario competente para la supervisión de aquella. Así se procedió, entre otros, en los expedientes **20091520**, **20091751** y **20092511**.

2.2. Conservación y mejora

El cumplimiento de los objetivos para los cuales se proyectan y construyen las infraestructuras públicas, exige que las mismas se conserven en adecuadas condiciones de mantenimiento. En el caso concreto de las carreteras, nos es necesario incidir demasiado en la relevancia que tiene para la seguridad de las personas que las administraciones titulares de aquellas asuman adecuadamente la responsabilidad que les incumbe de mantener las vías en las mejores condiciones posibles de seguridad para la circulación. Como en el año anterior, las dificultades para cumplir con esta obligación se manifiestan de una forma más intensa en el caso de las carreteras cuya titularidad corresponde a ayuntamientos de municipios de tamaño reducido, siendo aquí singularmente relevante la labor de apoyo a las funciones propias de los municipios desarrollada por las diputaciones provinciales.



Esta problemática se manifestó con claridad en el expediente **Q/1336/07**, donde el ciudadano señalaba el deficiente estado de conservación en el que se encontraban tres carreteras de la zona de Sayago (Zamora). Admitida la queja a trámite, nos dirigimos en solicitud de información relacionada con la problemática planteada a la Diputación Provincial de Zamora (en dos ocasiones) y a los ayuntamientos afectados.

A la vista de la información obtenida, se podía afirmar que el estado de las carreteras identificadas en el escrito de queja debía ser objeto de mejora, habiéndose puesto de manifiesto las deficiencias en la conservación de aquellas no solo por el ciudadano sino también por los ayuntamientos por cuyos términos municipales transcurrían. La titularidad de una de las citadas carreteras correspondía a la Diputación Provincial de Zamora y, en relación con la misma, se habían proyectado unas obras de acondicionamiento y refuerzo. Las dos carreteras restantes eran de titularidad municipal.

Considerando lo anterior, respecto a la carretera de titularidad provincial se procedió a instar a la Diputación Provincial de Zamora la adopción de las medidas oportunas para que se agilizase la ejecución de las obras proyectadas, con el fin de mejorar las condiciones de seguridad de la carretera en cuestión. Por su parte, en relación con las dos carreteras restantes, sin perjuicio de la competencia municipal de conservación de las mismas y considerando la escasa capacidad económica de las entidades locales, se consideró procedente indicar que la Diputación Provincial debía cooperar con estas con el fin garantizar el adecuado acceso a los núcleos de población afectados. Así mismo y ante la petición que había sido dirigida a la Diputación Provincial por uno de los ayuntamientos afectados para que aquella asumiera la titularidad de las vías en cuestión, esta institución puso de manifiesto, ante el estado evidente de deterioro de las mismas, la conveniencia de que aquella solicitud fuera, cuando menos, valorada por la Diputación Provincial de Zamora.

Con base en la fundamentación sucintamente expuesta, se procedió a formular una resolución a la Diputación Provincial indicada en los siguientes términos:

“Con la finalidad de garantizar que las carreteras de la zona de Sayago (Zamora) se encuentren en un adecuado estado de conservación y en las mejores condiciones de seguridad posibles, adoptar las siguientes medidas:

Primero.- En relación con la carretera ZA-P-2226: Bermillo de Sayago - Muga de Sayago - Fariza, agilizar, tanto como sea posible dentro de lo previsto en la normativa aplicable, la ejecución de las obras incluidas en el Proyecto de Acondicionamiento y Refuerzo de aquella.

Segundo.- Respecto a las carreteras Muga de Sayago - Formariz y Muga de Sayago - Villar del Buey:



- *Cooperar con los Ayuntamientos de Muga de Sayago y de Villar del Buey con el fin de mantener las mismas en el mejor estado de conservación posible.*
- *Valorar un cambio de su titularidad, considerando adecuadamente el número de vehículos que circulan por las vías citadas y la insuficiencia de recursos de los ayuntamientos señalados para hacer frente a las competencias que les corresponden en relación con aquellas”.*

Esta resolución, que fue comunicada también al autor de la queja y a los ayuntamientos antes indicados, no fue aceptada, en cuanto a su punto segundo por la Diputación Provincial de Zamora, quien nos puso de manifiesto que las cuestiones planteadas en el mismo eran de índole estrictamente municipal, así como que la propia Diputación también se veía afectada por la insuficiencia de recursos a la que había hecho referencia esta institución en su resolución. Sin perjuicio del archivo del expediente de queja, a la vista de la contestación de la Diputación Provincial, sí se procedió a recordar a esta que la resolución en cuestión, como ya se había puesto de manifiesto en la misma, se había formulado con fundamento en las competencias que corresponden a las diputaciones provinciales en virtud de lo dispuesto en los arts. 36.1 b) y 2 b), de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases del Régimen Local.

Cabe recordar aquí que no era la primera ocasión en que esta Procuraduría formulaba una resolución a la Diputación Provincial de Zamora en relación con el estado de conservación de una carretera. Sin ir más lejos, en el Informe anual anterior se hizo referencia a la resolución adoptada en el expediente **Q/894/07**, relativa al estado en el que se encontraba la carretera que une las localidades de Vezdemarbán y Pinilla de Toro y a la ejecución de las obras de acondicionamiento y mejora de la misma. Como ya se señalaba en aquel Informe, la citada resolución no fue contestada por la Diputación provincial destinataria de la misma, circunstancia que impidió en aquel caso que el ciudadano conociera la postura de aquella Administración en relación con el problema que le condujo a plantear su queja.

Al deficiente estado de conservación en el que, presuntamente, se encontraba una carretera integrante de una red provincial, en este caso de Salamanca, se refería el ciudadano en el expediente **20082267**. Sin embargo en este supuesto, a diferencia del anterior, a la vista de la información proporcionada por la Diputación provincial, se llegó a la conclusión de que esta Entidad local había adoptado, y tenía previsto adoptar, actuaciones dirigidas a que la circulación por la carretera que unía las localidades de Peñacaballera y Valdelageve se llevase a cabo en las mejores condiciones de seguridad posibles. Esta conclusión y la ausencia de acreditación por el autor de la queja del deficiente estado de la carretera nos condujo a proceder al archivo de la queja, comunicando al ciudadano el contenido de la información obtenida y la fundamentación de la postura adoptada por esta institución.



Las deficiencias presuntamente existentes en un tramo de la carretera SG-205 de la provincia de Segovia eran también el motivo de la queja **20090345**. No obstante, en este supuesto concreto, la titularidad de la vía era autonómica y, en consecuencia, la petición de información subsiguiente a la admisión a trámite de la queja se dirigió a la Consejería de Fomento. En el informe proporcionado a esta institución se señalaba que las obras de modernización del tramo de carretera que había motivado la queja, cuya descripción se incluía en aquel, habían sido adjudicadas y se encontraban en fase de ejecución. En consecuencia, se consideró que la problemática planteada se encontraba en vías de solución, motivo por el cual, una vez comunicada al ciudadano la información que había sido obtenida, se procedió al archivo de la queja.

Directamente relacionados con la conservación de las infraestructuras públicas se encuentran los daños que puedan ser causados a los ciudadanos, bien como consecuencia de las deficiencias que concurren en aquellas, bien debido a la ejecución de las obras necesarias para su mantenimiento y mejora, así como la debida tramitación y resolución de las reclamaciones presentadas por los ciudadanos pidiendo la indemnización de aquellos.

A esta problemática se refería el autor de la queja **20081570**, al poner de manifiesto en la misma la ausencia de resolución expresa de un procedimiento de responsabilidad patrimonial iniciado por la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Burgos como consecuencia de una reclamación de daños sufridos en un accidente de tráfico. Admitida la queja a trámite, nos dirigimos en solicitud de información a la Administración autonómica y al Ayuntamiento de Miranda de Ebro, en cuyo término municipal había tenido lugar aquel accidente. De la información obtenida de ambas administraciones, se desprendía que, habiendo sido presentada la correspondiente reclamación de responsabilidad patrimonial tanto ante el Ayuntamiento de Miranda de Ebro como ante la Administración autonómica, el primero había procedido a inadmitirla expresamente, mientras la segunda, más de dos años y cinco meses después de la presentación de la reclamación y a pesar de haber iniciado un procedimiento de responsabilidad patrimonial, aún no había resuelto expresamente aquella.

En consecuencia, se procedió a recomendar a la Administración autonómica la adopción de las actuaciones necesarias, incluida la petición del Dictamen correspondiente al Consejo Consultivo de Castilla y León, para proceder a resolver expresamente el procedimiento de responsabilidad patrimonial que había sido iniciado. Por el contrario, esta institución no pudo realizar un pronunciamiento sobre el fondo de la reclamación presentada, puesto que no se disponía de información suficiente acerca de algunos aspectos determinantes para ello, y, en concreto, de los referidos a la imputabilidad a la Administración de la actividad dañosa y de la existencia de una relación de causalidad entre la actividad administrativa y los daños reclamados.



Con base en lo anterior, se procedió a formular una resolución a la Consejería de Fomento con el siguiente tenor literal:

“... adoptar las actuaciones oportunas, incluida la petición del correspondiente Dictamen del Consejo Consultivo de Castilla y León, dirigidas a determinar si concurren los requisitos necesarios para poder afirmar la existencia de una responsabilidad patrimonial por los daños reclamados por (...), resolviendo expresamente esta reclamación en el plazo de tiempo más breve posible”.

Esta resolución fue aceptada expresamente por la Consejería de Fomento, quien nos informó de que había sido emitido el Dictamen del Consejo Consultivo y que el procedimiento se resolvería definitivamente en un plazo breve de tiempo. Una vez comunicada la contestación a nuestra resolución al autor de la queja y al Ayuntamiento en cuyo término municipal había tenido lugar el accidente en cuestión, se procedió al archivo del expediente.

3. VIVIENDA

El contenido de las actuaciones llevadas a cabo por los poderes públicos en cumplimiento de su obligación constitucional y estatutaria de promover las condiciones necesarias para que todos los castellanos y leoneses puedan acceder a una vivienda digna en condiciones de igualdad, se encuentra condicionado de una forma esencial por las circunstancias concretas de la coyuntura económica en general y de la situación del sector inmobiliario en particular. Si, como señalábamos en el informe anual anterior, ambas habían sufrido en 2008 cambios desfavorables que habían afectado profundamente a la construcción y precios de las viviendas, en 2009 estas transformaciones se han acentuado. En efecto, si en 2008 se llamaba la atención sobre el cambio de signo en la evolución del precio de la vivienda, 2009 ha supuesto una continuidad en la escalada descendente de este. Así, de acuerdo con los datos proporcionados por el INE, en el tercer trimestre de 2009 la variación interanual de precios fue de siete puntos porcentuales negativos en España (-5,6% en vivienda nueva y -8,3% en vivienda de segunda mano), y, más moderada, de dos puntos y medio porcentuales en Castilla y León.

Otro fenómeno destacable en este ámbito, cuya aparición ha sido provocada por un desajuste entre oferta y demanda en el mercado de vivienda, es la dimensión alcanzada por el denominado *stock* de viviendas, definido como el número total de viviendas promocionadas terminadas para su venta que no han sido vendidas en un momento concreto. Así, con fecha 31 de diciembre de 2008, eran 613.512 en España, y 40.003 en Castilla y León, las viviendas libres construidas que aún no habían sido vendidas. Si a este grupo, añadimos el integrado por las viviendas de segunda mano que se encuentran vacías, nos encontramos con una cifra elevada de viviendas que están o podrían estar en el mercado inmobiliario, para su venta o alquiler.



En cualquier caso, en el proceso de identificación y puesta en práctica de las políticas públicas dirigidas a promover la efectividad del derecho de todos a acceder una vivienda digna, los poderes públicos deben valorar adecuadamente las circunstancias que, en cada momento, caracterizan la situación económica y el mercado inmobiliario, con el objetivo de lograr que las medidas concretas integrantes de aquellas políticas sean las más adecuadas a la realidad donde se deben implementar.

En el ámbito estatal, un gran número de las medidas indicadas se agrupan dentro del Plan de Vivienda. En este sentido, 2009 ha sido el primer año en el que se ha aplicado el Plan Estatal de Vivienda y Rehabilitación 2009-2012, aprobado por RD, 2066/2008, de 12 de diciembre, cuyas dos líneas estratégicas fundamentales son el fomento del alquiler y el impulso de la rehabilitación de viviendas. A los efectos que aquí nos interesan, es destacable que ya se haya procedido, con fecha 22 de mayo de 2009, a la celebración del correspondiente Convenio entre el Ministerio de Vivienda y la Comunidad Autónoma de Castilla y León para la aplicación de aquel Plan.

Respecto a las medias adoptadas por las instituciones de esta Comunidad, en el informe correspondiente al año 2008 ya hacíamos referencia al proceso de elaboración de una norma jurídica de gran relevancia para el ámbito material de la vivienda: la futura Ley del Derecho a la Vivienda de Castilla y León. Un año después, en la fecha de cierre del presente informe, esta norma aún no ha sido aprobada, si bien se ha conocido el contenido de su anteproyecto, a través del correspondiente trámite de información pública. Pues bien, cabe reiterar aquí una vez más, y esta Institución lo viene haciendo desde el año 2004, la conveniencia de que se apruebe una norma de rango legal reguladora del derecho de los castellanos y leoneses a acceder a una vivienda digna y adecuada. Respecto al contenido del anteproyecto de ley sometido al trámite de información pública, y sin ánimo de realizar una valoración exhaustiva del mismo, procede señalar que se han incluido en el mismo diversos contenidos que han sido sugeridos por esta Institución en los últimos años a través de las resoluciones dirigidas a la Consejería de Fomento (algunas de ellas, a las que se hará referencia con posterioridad, en 2009). Con fecha 18 de marzo de 2010, es decir, con posterioridad a la fecha de cierre del presente Informe, el Consejo de Gobierno aprobó el correspondiente proyecto de ley del derecho a la vivienda.

Entre los citados contenidos se incluyen los siguientes (entre paréntesis se señala el expediente en el cual se formuló la resolución correspondiente y el informe anual donde se incluyó la referencia a la misma): la garantía de la observancia de los principios de igualdad y transparencia en los procedimientos de selección de los adquirentes y arrendatarios de viviendas de protección pública (**Q/470/04**, informe 2004); la especial consideración, a los efectos de su acceso a la vivienda de protección pública, de determinados colectivos como las



víctimas de violencia de género (**OF/06/06**, informe 2006), los emigrantes (**Q/1579/05**, informe 2006) y los inmigrantes (**OF/21/06**, informe 2007); la conveniencia de regular las condiciones de habitabilidad mínima de las viviendas (**Q/509/04**, informe 2004); la exigencia del cumplimiento de los requisitos previstos para acceder a una vivienda protegida en el momento del visado del contrato de compraventa o arrendamiento (**20080030**, desarrollada en el presente informe); la regulación del registro público de demandantes de viviendas de protección pública (**Q/470/04**, antes citada); el establecimiento de un régimen sancionador específico en materia de vivienda (**OF/23/04**, informe 2004); y, en fin, la tipificación de una infracción administrativa consistente en superar el plazo establecido para finalizar la construcción de las viviendas protegidas y solicitar su calificación definitiva, perjudicando con ello a su adquirentes (**Q/1259/07**, informe 2007).

En realidad, los dos únicos aspectos relacionados con la intervención pública en materia de vivienda cuya regulación ha sugerido esta Procuraduría en los últimos diez años que no han sido incluidos, hasta la fecha, en el citado anteproyecto de ley son los referidos a las oficinas de información de vivienda (**Q/9/06** y **Q/1565/06**, informe 2006) y a la creación y regulación de un servicio de inspección específico en este ámbito (a este segundo contenido nos referiremos con posterioridad al desarrollar una de las resoluciones formuladas en 2009 en materia de viviendas de protección pública).

Por el contrario, sí ha sido aprobada en 2009 la modificación del Plan Director de Vivienda y Suelo en Castilla y León 2002-2009, a través del Decreto 64/2009, de 24 de septiembre. En esta norma también se han incluido referencias sugeridas por esta Institución en relación con el concepto de núcleo rural (artículo cuarto) y con el momento en el cual debe ser verificado el cumplimiento de los requisitos exigidos para acceder a una vivienda de protección pública (artículo cuadragésimo octavo). A ambas cuestiones nos referiremos con mayor detenimiento al desarrollar las actuaciones llevadas a cabo por esta Institución en 2009 en este ámbito material concreto.

Comenzando con el análisis de las quejas presentadas por los ciudadanos en relación con el acceso a una vivienda digna y adecuada, procede indicar, en primer lugar, que en 2009 fueron sesenta y seis las quejas planteadas relativas a este derecho, veinte menos que en 2008 y cuatro menos que en 2007. La mayor parte de ellas (cuarenta y cinco) se han referido a la actuación de la Consejería de Fomento, centro directivo competente en materia de vivienda dentro de la Administración autonómica.

Las problemáticas relacionadas con el acceso a la vivienda que de forma más recurrente han conducido a los ciudadanos a acudir a esta Institución en 2009 han sido, al igual que en años anteriores, las relativas a las viviendas de protección pública (treinta quejas se



refirieron a cuestiones vinculadas a este tipo de viviendas y, dentro de ellas, ocho se encontraban relacionadas con su proceso de promoción y construcción) y a las ayudas económicas dirigidas a subvencionar la adquisición, arrendamiento y rehabilitación de viviendas (veintisiete quejas han sido planteadas en relación con estas subvenciones, diez más que en 2008).

En cuanto a las resoluciones adoptadas, el hecho de que, tanto en 2008 como en 2009, haya sido destacable el número de aquellas formuladas en relación con la promoción de viviendas de protección pública (cuatro en 2008 y cinco en 2009) nos remite directamente a las graves dificultades que atraviesa el sector inmobiliario y a la necesidad de que los poderes públicos garanticen que la construcción de aquellas pueda llegar a buen término y adopten las medidas dirigidas a evitar que aquellas dificultades se traduzcan, en ocasiones vulnerando la normativa aplicable, en perjuicios económicos para los adquirentes finales de las viviendas. En concreto, una de las resoluciones adoptadas en 2009 se adoptó a la vista del resultado de la investigación llevada a cabo en el marco de la tramitación dieciséis quejas que se habían planteado en 2008 en relación con las promociones de viviendas protegidas que se estaban llevando a cabo en parcelas incluidas dentro de un plan parcial de la ciudad de Valladolid.

Respecto al grado de colaboración mantenido con esta Institución por las administraciones, en especial por la autonómica, en la tramitación de los expedientes de queja correspondientes al ámbito material de la vivienda, en 2009 debemos reiterar lo afirmado en nuestro informe anterior, acerca de la mejora considerable de la diligencia con la que la Consejería de Fomento viene llevando a cabo aquella colaboración, en relación con lo observado en los años 2006 y 2007. Sin embargo, debemos mencionar que en un expediente (**20091191**) ha sido necesario reiterar en tres ocasiones nuestra petición de información a aquella Consejería (una de ellas con posterioridad a la fecha de cierre de este informe), y en ocho más nuestra solicitud se repitió en dos ocasiones antes de ser atendida.

Por otra parte, en relación con la contestación a las resoluciones formuladas por esta Institución, cabe indicar que en 2009 nos hemos visto obligados a archivar un expediente de queja (**Q/676/07**) sin conocer la postura del Ayuntamiento y de la Junta Vecinal de Vega de Espinareda (León) ante la resolución dirigida a cada una de estas entidades. En este expediente de queja, al cual se hizo referencia en nuestro informe anterior, también se había formulado una resolución a la Consejería de Fomento que fue expresamente aceptada por la misma. En cualquier caso, se ha procedido a informar al autor de la queja de la contestación obtenida y a poner de manifiesto a las entidades locales indicadas nuestro malestar por no poder comunicar al ciudadano su postura ante la resolución de esta institución.



Para finalizar esta introducción general, únicamente señalar que en el informe de 2008 señalábamos que la resolución formulada al Ayuntamiento de Burgos en el expediente **Q/2269/06**, en la cual se había sugerido el inicio de un procedimiento de responsabilidad patrimonial, no había sido contestada por aquel, viéndonos obligados a archivar aquel expediente sin comunicar al ciudadano la reacción de la citada Entidad local ante la postura de esta Institución. Pues bien, en 2009 hemos conocido que, habiendo acudido el ciudadano con posterioridad a nuestra intervención a la vía judicial, este ha obtenido una sentencia donde, compartiendo parcialmente la argumentación expuesta por esta Institución en la resolución que no fue contestada, se establece la obligación de aquel Ayuntamiento de indemnizar al ciudadano en cuestión los daños y perjuicios causados al mismo (Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n.º 2 de Burgos, de 30 de julio de 2009).

3.1. Viviendas de protección pública

En el informe de 2008 comenzábamos este apartado señalando que en aquel año se habían aprobado dos normas de gran relevancia en relación con la promoción de viviendas de protección pública y con la selección de los adjudicatarios finales de las mismas.

La primera de estas normas era el Decreto 55/2008, de 24 de julio, por el que se regula la promoción, adquisición y arrendamiento protegido de la vivienda de precio limitado para familias de Castilla y León. Pues bien, en 2009 se han aprobado las Órdenes a través de las cuales se han regulado las bases para la concesión de ayudas económicas destinadas a los adquirentes de este tipo de vivienda y se han convocado tales ayudas (Órdenes 450/2009, de 2 de marzo, y 483/2009, de 3 de marzo, respectivamente). Considerando la fuerte desaceleración del sector inmobiliario, esta nueva tipología de vivienda protegida parece especialmente adecuada para promover el acceso a una vivienda en la situación económica actual.

La segunda de las normas antes anunciadas es la Orden FOM/1982/2008, de 14 de diciembre, reguladora del procedimiento para la selección de los adquirentes y arrendatarios de viviendas protegidas. A los contenidos incluidos en la misma que habían sido sugeridos por esta Institución a la Administración autonómica ya se hizo referencia en nuestro anterior informe. Pues bien, a la vista de las quejas que se han presentado en relación con la adjudicación de viviendas protegidas en 2009, primer año de aplicación de aquella norma, cabe señalar que en varios casos los ciudadanos han puesto de manifiesto su desconocimiento acerca de los procedimientos de adjudicación en los que han participado y, en consecuencia, de la oferta de viviendas de protección pública existente en el ámbito territorial para el cual se encontraban inscritos como demandantes de viviendas protegidas.

Precisamente, con el ánimo de recoger las novedades derivadas de las normas antes citadas, así como de adaptar el Plan Director de Vivienda y Suelo de Castilla y León al Plan



Estatut de Vivienda y Rehabilitación 2009-2012, antes citat, en 2009 se ha aprobado, como se ha indicado previamente, el Decreto 64/2009, de 24 de septiembre, por el que modifica el Decreto 52/2002, de 27 de marzo, de desarrollo y aplicación de aquel. En esta norma, entre otros contenidos, se modifican algunos aspectos de las viviendas de protección pública, así como de las viviendas protegidas destinadas al arrendamiento.

Con todo, no debe ser casualidad que la problemática más frecuente planteada en 2009 en relación con las viviendas de protección pública haya sido la relacionada con el proceso de promoción de tales viviendas y con las consecuencias de las vicisitudes del mismo en su precio final y plazo de entrega a los adquirentes. En efecto, que ocho de las treinta quejas presentadas por los ciudadanos en esta materia, hayan tenido como objeto aquel proceso de promoción debe ser una consecuencia directa de la intensa crisis del sector inmobiliario.

Como en años anteriores, con carácter previo al desarrollo del análisis de las intervenciones de esta Institución en este ámbito, es necesario realizar una precisión terminológica. A los efectos del presente informe, se utilizarán indistintamente los términos viviendas de protección pública o viviendas protegidas, englobando dentro de los mismos tanto a las viviendas promovidas por la Junta de Castilla y León o por las entidades locales, como a las viviendas de protección pública de gestión privada, cuya promoción, por tanto, es asumida, principalmente, por entidades de carácter privado.

3.1.1. Promoción de viviendas de protección pública

Se ha señalado con anterioridad que las diferentes vicisitudes de los procesos de promoción de viviendas protegidas han tenido un papel protagonista, tanto en las quejas planteadas por los ciudadanos en 2009 en materia de vivienda, como en las resoluciones adoptadas por esta institución.

Una manifestación destacada de este protagonismo ha sido el resultado de la investigación llevada a cabo en el marco de la tramitación de dieciséis quejas (**20081177** y quince más) relativas a las promociones de viviendas de protección pública desarrolladas en parcelas afectadas por un plan parcial de la ciudad de Valladolid, que habían sido enajenadas, en su día, por la Sociedad Municipal de Vivienda y Suelo de Valladolid, S.L. (Viva). En concreto, en las citadas quejas los ciudadanos planteaban, esencialmente, tres cuestiones relacionadas con aquellas promociones:

- una presunta imposición a los ciudadanos seleccionados como compradores de las viviendas de la obligación de adquirir una segunda plaza de garaje;
- un incumplimiento de plazos en el desarrollo de las promociones con el consecuente incremento del precio de las viviendas;



- y, en fin, una ausencia de avales de las cantidades entregadas a cuenta por los adquirentes de aquellas.

Admitidas las quejas a trámite, nos dirigimos, en diversas ocasiones, en solicitud de información relacionada con las problemáticas planteadas a la Consejería de Fomento y al Ayuntamiento de Valladolid.

Pues bien, a la vista de la información obtenida y en relación con la primera de las cuestiones controvertidas indicada (imposición de la compra de una segunda plaza de garaje), se podía afirmar que era posible que, con carácter general, algunos promotores hubieran actuado de la forma denunciada por los ciudadanos, aunque no se podía considerar acreditada la exclusión de ninguna persona de la lista de posibles adquirentes de las viviendas por el hecho de haberse negado a adquirir una segunda plaza de garaje. En consecuencia, se consideró oportuno recomendar a ambas administraciones que, con carácter general y en sus respectivos ámbitos competenciales, informasen adecuadamente a los ciudadanos que resulten seleccionados como posibles adquirentes de viviendas de protección pública de sus derechos y obligaciones como tales, con mención expresa a la ausencia de obligatoriedad de adquirir más anejos a la vivienda protegida que los, en su caso, vinculados a la misma.

La segunda de las problemáticas que había sido planteada por los ciudadanos se refería al incumplimiento de plazos en el desarrollo de las promociones en cuestión y al consecuente incremento en el precio de las viviendas. Pues bien, de los informes proporcionados a esta institución, se desprendía con claridad que, a pesar de que todas las parcelas habían sido adjudicadas con la misma fecha y de que el desarrollo de las promociones de viviendas de protección pública edificadas en las mismas se encontraba sujeto a los mismos plazos, los retrasos temporales en los que habían incurrido los promotores habían dado lugar a la aplicación de tres precios máximos de venta diferentes. En concreto, el incremento en una vivienda de 90 m², alcanzaba los 26.000 euros, aproximadamente. Por tanto, considerando lo anterior, se recomendó a las administraciones afectadas que cada una de ellas, en el ejercicio de sus respectivas funciones, adoptara las medidas jurídicas necesarias (que fueron detalladas en las resoluciones formuladas) para garantizar, de un lado, que la ejecución de las viviendas en cuestión finalizara en el plazo que había sido establecido, y, de otro, que las mismas no fueran vendidas a un precio máximo de venta superior al que debía ser aplicado en todas las promociones si se hubieran cumplido los plazos previstos (precio fijado para el año 2007).

En tercer y último lugar, los autores de las quejas habían denunciado la ausencia de garantías suficientes de la devolución, en su caso, de las cantidades percibidas de forma anticipada por varios promotores. En relación con esta tercera cuestión, cabía señalar que, a la vista de la información obtenida, surgía la duda de si todos los promotores habían cumplido con



las exigencias contempladas en el pliego de condiciones de enajenación de las parcelas y en la normativa de viviendas de protección pública para garantizar, si ello fuera necesario, la devolución de las cantidades entregadas por los posibles compradores de las viviendas de forma anticipada a su adquisición efectiva. Por tanto, procedía que, tanto el Ayuntamiento de Valladolid como la Consejería de Fomento, requirieran a aquellos promotores que, en su caso, no hubiesen observado las condiciones exigidas para percibir aquellas cantidades de los posibles compradores de las viviendas, su estricto cumplimiento, procediendo en caso contrario la imposición de las sanciones correspondientes.

En definitiva, la investigación llevada a cabo por esta institución en el marco de la tramitación de las quejas señalada arrojó como resultado la constatación de la existencia de una serie de irregularidades en el desarrollo de las promociones de viviendas protegidas en cuestión que estaban repercutiendo de una forma negativa en los derechos de los posibles adquirentes de aquellas viviendas. Por este motivo, se procedió a formular sendas resoluciones a la Consejería de Fomento y al Ayuntamiento de Valladolid. La dirigida a la Administración autonómica tenía el siguiente tenor literal:

“Primero.- Con carácter general y para los supuestos de viviendas de protección pública de nueva construcción de gestión privada promovidas en parcelas enajenadas por la Comunidad o que sean objeto de sorteo por haberlo solicitado así el promotor, informar adecuadamente a los ciudadanos que sean seleccionados como posibles adquirentes de aquellas, desde que se tenga conocimiento de su selección, de sus derechos y obligaciones, a través de comunicaciones particulares dirigidas a los mismos y de la página Web de la Junta de Castilla y León, con mención expresa a la ausencia de obligatoriedad de adquirir más anejos a la vivienda protegida que los, en su caso, vinculados a la misma.

Segundo.- Con la finalidad de garantizar el respeto de los derechos de los ciudadanos que fueron seleccionados, en su día, como posibles compradores de las viviendas de protección pública promovidas en parcelas afectadas por el Plan Parcial Santos-Pilarica (Valladolid) que fueron enajenadas por la Sociedad Municipal de Suelo y Vivienda de Valladolid, S.L., adoptar las siguientes medidas:

- Modificar las resoluciones administrativas por las que se otorgó la calificación provisional a las viviendas promovidas por los adjudicatarios (...), estableciendo como precio máximo de venta de aquellas 1.339,52 euros/m² de vivienda.*
- Revisar los expedientes administrativos correspondientes a las solicitudes de calificación provisional presentadas por los adjudicatarios (...), con el fin de verificar que no se hayan presentado por estos solicitudes de calificación provisional anteriores*



a las que han sido resueltas expresamente, respecto a las cuales se haya podido producir una estimación presunta que exija la modificación de la calificación en el sentido indicado en el punto anterior. En todo caso, en relación con la calificación provisional obtenida por (...), si no hubiera presentado solicitudes anteriores a la resuelta expresamente, modificar la calificación obtenida estableciendo, cuando menos, como precio máximo de venta de las viviendas 1.394,72 euros/m².

- Requerir a los promotores que, en su caso, no hayan observado las condiciones exigidas por el art. 114 del Decreto 2114/1968, de 24 de julio, o por la autorización concedida al amparo de este precepto, para percibir cantidades de los posibles compradores de las viviendas a cuenta de la futura adquisición de las mismas, para que cumplan aquellas, procediendo, en caso contrario, a la incoación del correspondiente procedimiento sancionador”.

Por su parte, al Ayuntamiento de Valladolid se dirigió una resolución en los siguientes términos:

“Primero.- Con carácter general y para los supuestos de viviendas de protección pública de nueva construcción de gestión privada promovidas en parcelas enajenadas por la Sociedad Municipal de Suelo y Vivienda de Valladolid, S.L, informar adecuadamente a los ciudadanos que sean seleccionados como posibles adquirentes de aquéllas, desde que se tenga conocimiento de su selección, de sus derechos y obligaciones, a través de comunicaciones particulares dirigidas a los mismos y de la página Web de la Sociedad citada, con mención expresa a la ausencia de obligatoriedad de adquirir más anejos a la vivienda protegida que los, en su caso, vinculados a la misma.

Segundo.- Con la finalidad de garantizar el respeto de los derechos de los ciudadanos que fueron seleccionados, en su día, como posibles compradores de las viviendas de protección pública promovidas en parcelas afectadas por el Plan Parcial Santos-Pilarica (Valladolid), adoptar, a través de la Sociedad Municipal de Suelo y Vivienda de Valladolid, S.L, las siguientes medidas:

- Requerir a los adjudicatarios de las mismas, en aplicación de lo dispuesto en la cláusula 12 del Pliego de Condiciones para la enajenación de aquellas parcelas, la presentación de la información relativa al cumplimiento de las obligaciones contenidas en aquel, con especial mención a la relativa a la finalización de las obras en el plazo de veinticuatro meses desde la obtención de la licencia correspondiente.

- Imponer a los promotores, si se acreditara el incumplimiento del plazo señalado, las sanciones contempladas en el apartado 6 de la cláusula 13 del Pliego de Condiciones.



- *Valorar la resolución del contrato de enajenación de la parcela, si hubieran transcurrido treinta meses desde el otorgamiento de la licencia sin que las obras hayan terminado, procediendo a la selección de un nuevo adjudicatario, quien se subrogará en los derechos y obligaciones del anterior.*
- *Proceder de la misma forma indicada en el punto anterior si un promotor adjudicatario manifestase la imposibilidad de llevar a cabo la ejecución de la promoción de las viviendas de protección pública a la que se comprometió en su día.*
- *Adoptar las medidas oportunas para garantizar que las viviendas de protección pública promovidas se enajenen respetando el precio máximo de venta establecido en su calificación provisional, una vez que la misma sea modificada en el sentido recomendado a la Consejería de Fomento, valorando, en caso contrario, la resolución de contrato de enajenación de la parcela y la selección de un nuevo adjudicatario, quien se subrogará en los derechos y obligaciones del anterior.*
- *Valorar la resolución del contrato de enajenación de la parcela, en la misma forma indicada en el punto anterior, en aquellos supuestos en los que el incumplimiento del plazo de presentación de la solicitud de calificación provisional dé lugar a la fijación de un precio de venta superior al establecido para el año 2007.*
- *Requerir a los promotores que, en su caso, no hayan observado las condiciones exigidas por el Pliego de Condiciones, para percibir cantidades de los posibles compradores de las viviendas a cuenta de la futura adquisición de las mismas, para que cumplan aquellas, procediendo, en caso contrario, a la aplicación del régimen sancionador del Pliego”.*

Ambas resoluciones fueron aceptadas por las administraciones destinatarias de las mismas. Así, en primer lugar, la Consejería de Fomento puso en nuestro conocimiento que, a la vista de la resolución formulada, se habían mantenido reuniones con los promotores implicados, habiendo aceptado la mayor parte de ellos aplicar el precio máximo de venta correspondiente al año 2007, así como que, en cualquier caso, en el supuesto de que algún promotor no aceptase este precio, se procedería a modificar la calificación provisional de las viviendas de conformidad con lo recomendado por esta institución. Por su parte, el Ayuntamiento de Valladolid también nos comunicó la aceptación, con carácter general, de nuestra resolución.

Al retraso en la entrega de sesenta viviendas de protección pública concertadas localizadas también en la ciudad de Valladolid se refería el autor del expediente **20081826**. Del mismo modo que en el caso anterior, nos dirigimos a la Consejería de Fomento y al Ayuntamiento de Valladolid en solicitud de información acerca de la promoción de viviendas en cuestión.



De la información obtenida de las dos administraciones citadas se desprendía que, si bien las viviendas en cuestión ya habían sido entregadas a sus adjudicatarios, se habían superado ampliamente los plazos establecidos para finalizar la construcción, para llevar a cabo la selección de los posibles adquirentes, y, en fin, para proceder a la entrega a estos. En efecto, respecto a la ejecución de las viviendas, se habían empleado más de veintinueve meses para finalizar su construcción, plazo superior en más de diez meses a aquel a cuyo cumplimiento se había comprometido la empresa promotora. Por su parte, en cuanto al procedimiento de selección de los adjudicatarios de las viviendas, también se había superado el plazo de veinte meses establecido para su tramitación y resolución, puesto que, se habían empleado treinta meses. En tercer y último lugar, tampoco se había cumplido el plazo de tres meses, contados desde la calificación definitiva de las viviendas, para proceder a la entrega de las mismas.

A la vista de los retrasos temporales identificados, procedía determinar la responsabilidad derivada, en su caso, de los mismos, así como las medidas que debían adoptarse con el fin de evitar que, con carácter general, en las promociones de viviendas de protección pública concertadas se produjeran demoras como las que habían dado lugar a la queja. En este sentido, aunque la superación de los plazos indicados no generara una responsabilidad patrimonial de la Administración autonómica, esto, en modo alguno, podía implicar que esta no debiera adoptar las medidas oportunas para garantizar el cumplimiento de los plazos temporales establecidos. En consecuencia, se consideró oportuno manifestar a la Consejería citada la necesidad de adoptar, con carácter general, medidas como la imposición de penalidades cuando las empresas promotoras de viviendas concertadas incumplan los plazos establecidos en la propia convocatoria o los asumidos por ellas mismas en sus ofertas, o la ampliación de plazos, cuando las circunstancias lo aconsejen, en el procedimiento de adjudicación de las viviendas. Por otro lado, el retraso en la elevación a escritura pública de los contratos de compraventa de las viviendas en cuestión sí era sancionable en el supuesto concreto planteado en la queja, a pesar de que estas ya hubieran sido entregadas, por constituir aquel retraso una infracción administrativa tipificada en el art. 56 del RD 3148/1978, de 10 de noviembre.

Con base en los argumentos enunciados sucintamente, se procedió a formular una resolución a la Consejería de Fomento en los siguientes términos:

“Primero.- En relación con la promoción concertada de viviendas de protección pública adoptar, con carácter general, las siguientes medidas:

- Imponer las penalidades por demora que procedan en aquellos supuestos en los que las empresas seleccionadas para llevar a cabo la ejecución de las promociones



correspondientes incumplan los plazos fijados en la convocatoria o los asumidos por aquellas en sus ofertas.

- Únicamente cuando el volumen de solicitudes presentadas en los procedimientos de selección de los adquirentes de aquellas viviendas y las dificultades surgidas en los mismos lo exijan, acordar la ampliación mínima posible del plazo establecido para resolver expresamente aquellos.

Segundo.-Respecto a la promoción de 60 viviendas de protección pública concertadas en el Plan Parcial Campo de Tiro (...), de Valladolid, proceder a incoar un procedimiento sancionador por la posible comisión de la infracción administrativa tipificada en el art. 56 del RD 3148/1978, de 10 de noviembre, por el que se desarrolla el RDL 31/1978, de 31 de octubre, sobre Políticas de Viviendas de Protección Oficial, consistente en incumplir el plazo establecido en el art. 15 de la misma norma para elevar los contratos de compraventa a escritura pública".

La resolución transcrita que, además de al autor de la queja también fue comunicada al Ayuntamiento de Valladolid, fue aceptada expresamente por la Consejería de Fomento, circunstancia que, una vez puesta en conocimiento del ciudadano, motivó el archivo del expediente.

Sin duda, uno de los efectos más evidentes de las irregularidades que, en ocasiones, concurren en la promoción de viviendas protegidas, es el incremento del precio de venta de las mismas. En ocasiones, esta elevación tiene su origen en errores cometidos por la propia Administración. Un ejemplo de ello lo encontramos en el expediente **20090238**, en el cual dos adquirentes de otras tantas viviendas de protección pública promovidas en Palencia mostraban su disconformidad con el precio máximo de venta establecido para las mismas. Admitida la queja a trámite, nos dirigimos a la Consejería de Fomento en solicitud de información relativa a la problemática planteada. Del Informe remitido en atención a nuestro requerimiento, se desprendía que en la calificación definitiva del grupo de veinte viviendas concertadas del que formaban parte las dos viviendas referidas en la queja, se había contemplado un precio máximo de venta superior al previsto en la Orden de la Consejería de Fomento aplicable al proceso de selección del promotor. Por tanto, las viviendas en cuestión habían sido vendidas por un precio superior al debido. Considerando lo anterior, se procedió a formular una resolución a la Consejería de Fomento con base en la argumentación jurídica que a continuación se resume.

La calificación definitiva de las veinte viviendas en cuestión incurría en un vicio de anulabilidad por establecer un precio máximo de venta de las mismas superior al previsto en la Orden aplicable y al ofertado por el promotor en el proceso selectivo convocado mediante esta última. En consecuencia, de conformidad con lo dispuesto en los arts. 103 de la Ley 30/1992,



de 26 de noviembre, y 64 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, se debía proceder a iniciar el procedimiento para declarar lesiva para el interés público la parte de la calificación definitiva de las viviendas en la cual se había fijado un precio máximo de venta superior al establecido en su día en el proceso selectivo del promotor, con el fin de proceder a su ulterior impugnación ante el orden jurisdiccional contencioso-administrativo. Así mismo, en atención a lo mantenido por el Tribunal Supremo en sus Sentencias de 22 de febrero de 2000 y de 1 de abril de 2003, una vez que fuera anulada aquella parte de la calificación definitiva, se debía ejercer la facultad administrativa de exigir el reintegro de los sobrepagos percibidos a los compradores finales.

Con base en la fundamentación indicada, se procedió a dirigir una resolución a la Consejería de Fomento en los siguientes términos:

“En relación con el grupo de 20 viviendas concertadas, 20 garajes y 9 trasteros vinculados, promovido por la mercantil (...), adoptar las siguientes actuaciones:

Primero.- Al amparo de lo dispuesto en los arts. 103 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, y 64 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, iniciar el procedimiento dirigido a declarar lesiva para el interés público la parte de la calificación definitiva en la que se ha fijado su precio máximo de venta, con la finalidad de proceder a su ulterior impugnación ante el orden jurisdiccional contencioso-administrativo.

Segundo.- En el supuesto de que la parte indicada de aquella calificación definitiva sea efectivamente anulada y se fije como precio máximo de venta de las viviendas el efectivamente ofertado por el promotor, exigir a este el reintegro de lo indebidamente recibido de los adquirentes finales de aquellas viviendas, así como la devolución de la parte correspondiente a este exceso de precio de los incentivos recibidos”.

Esta resolución fue aceptada expresamente por la Consejería de Fomento, quien nos puso de manifiesto, con posterioridad a la fecha de cierre del presente Informe, que se había acordado el inicio del procedimiento de declaración de lesividad recomendado, así como que, una vez que fuera anulada la calificación definitiva se valoraría el reintegro de las cantidades indebidamente percibidas de conformidad con las valoraciones realizadas en la resolución citada.

Por su parte, en el expediente **20082094** se planteaba la presunta existencia de irregularidades en la promoción de ocho viviendas unifamiliares de protección pública, edificadas por una mercantil en otros tantos solares urbanos de titularidad municipal de una localidad de la provincia de Salamanca. Admitida la queja a trámite, nos dirigimos en solicitud



de información relacionada con la cuestión señalada al Ayuntamiento titular de aquellos terrenos y a la Consejería de Fomento. De la información remitida por ambas administraciones se desprendía, en primer lugar, que se había superado ampliamente el plazo contemplado para la entrega de las viviendas en el pliego de cláusulas aplicable a la enajenación de las parcelas municipales donde se habían edificado aquellas. Así mismo, se constató también, a la vista de los informes proporcionados, la posible existencia de deficiencias en las obras de urbanización de las viviendas y la asunción por sus compradores finales de los gastos correspondientes al otorgamiento de las escrituras públicas de compraventa de aquellas. Considerando lo anterior, estimamos oportuno formular una resolución al Ayuntamiento afectado con base en los argumentos jurídicos que a continuación se enuncian de forma breve.

En primer lugar, en relación con el retraso en la entrega de las viviendas, cabía señalar que, habiendo sido la causa principal de esta demora la ausencia de ejecución de las obras de urbanización de la cual era responsable último el Ayuntamiento, se podía afirmar que, cuando menos, existían indicios de la posible presencia de los requisitos exigidos para el nacimiento de una responsabilidad patrimonial de la Administración municipal, derivada del retraso en la entrega de las ocho viviendas de protección pública en cuestión. Tales indicios justificaban que se procediera a incoar de oficio, de conformidad con lo dispuesto en los arts. 142.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre y 5 del RD 429/1993, de 26 de marzo, el correspondiente procedimiento de responsabilidad patrimonial. En cuanto a las posibles deficiencias en las obras de urbanización, consideramos que se debía llevar a cabo una inspección de las mismas, correspondiendo, en su caso, al Ayuntamiento en cuestión garantizar su subsanación, dotando a las viviendas en cuestión de todos los servicios urbanísticos necesarios. Por último, respecto a la negativa del promotor a abonar las cantidades económicas correspondientes a los gastos derivados del otorgamiento e inscripción registral de las escrituras de compraventa, procedía indicar que el pago de estos gastos era una obligación que debía asumir el promotor de las viviendas de conformidad con lo previsto en el pliego de cláusulas administrativas, debiendo, por tanto, la Corporación municipal dirigirse formalmente a aquel para requerirle la devolución de las cantidades económicas que hubieran sido abonadas por los compradores de las viviendas por los conceptos indicados.

En atención a los argumentos expuestos, se procedió a formular una resolución al Ayuntamiento titular de los terrenos en los que se habían edificado las viviendas en los siguientes términos:

“En relación con la promoción de ocho viviendas unifamiliares de protección pública, edificadas (...), adoptar las siguientes medidas:



Primero.- Iniciar de oficio un procedimiento de responsabilidad patrimonial, con el fin de determinar la posible existencia de una obligación de indemnizar los daños sufridos por los compradores de aquellas viviendas como consecuencia del retraso en el que se ha incurrido en su entrega.

Segundo.- Inspeccionar las obras de urbanización de las viviendas y, en su caso, adoptar las medidas oportunas para que se subsanen las deficiencias que se constaten en aquellas.

Tercero.- Exigir formalmente al promotor la devolución de las cantidades económicas que hayan sido abonadas por los compradores en concepto de gastos de otorgamiento de las escrituras públicas de compraventa y de su inscripción en el Registro de la Propiedad”.

Esta resolución fue comunicada, además de al autor de la queja, a la Consejería de Fomento. A la vista del contenido de la contestación a la misma que nos remitió el Ayuntamiento afectado, no se podían considerar aceptadas todas las recomendaciones realizadas por esta institución. No obstante, se procedió a dar traslado al ciudadano de la respuesta municipal, archivándose con posterioridad el expediente.

En unas circunstancias de crisis económica general y desaceleración del sector inmobiliario como las actuales, esta Procuraduría considera muy relevante que las administraciones, así como los organismos y entidades dependientes de las mismas, ofrezcan a los ciudadanos la mayor información posible en relación con las promociones de viviendas protegidas que se lleven a cabo. Sobre la obligación de proporcionar esta información se ha pronunciado esta institución en el año 2009 en la resolución formulada como consecuencia de la tramitación del expediente **20080783**. En el mismo, su autor nos ponía de manifiesto la ausencia de contestación a un escrito dirigido a la empresa municipal de Valladolid VIVA, en el cual se solicitaba información general acerca de una promoción de viviendas de protección pública llevada a cabo en Valladolid. Admitida la queja a trámite, nos dirigimos al Ayuntamiento de Valladolid, quien nos confirmó que no se había proporcionado al ciudadano la información que este había solicitado.

Considerando lo anterior, se procedió a formular una resolución al Ayuntamiento indicado, recomendando al mismo que instara al órgano correspondiente de la empresa municipal VIVA para que procediera a contestar expresamente la solicitud de información realizada por el ciudadano. En nuestra opinión, a la obligación de atender la petición realizada no se podía oponer la naturaleza jurídica de la empresa a quien se había dirigido la misma, puesto que debía considerarse, de un lado, que la promoción y gestión de viviendas constituye un servicio público local que puede gestionarse de manera directa a través de una sociedad



mercantil municipal (entre otras, Sentencias del Tribunal Supremo de 29 de septiembre de 1992 y 26 de febrero de 2002); y, de otro, la existencia, a determinados efectos, de una identidad entre la Corporación local creadora y una sociedad municipal constituida por la misma, con órganos de dirección y administración, así como capital, de origen municipal en su totalidad (entre otras, Sentencias del Tribunal Supremo de 31 de julio de 1992 y de 12 de julio de 1996).

La parte dispositiva de la resolución dirigida al Ayuntamiento de Valladolid tenía el siguiente tenor literal:

«Instar a la Sociedad Municipal de Vivienda y Suelo de Valladolid, S.L. (VIVA) a que proceda a contestar expresamente la solicitud de información registrada de entrada en ese Ayuntamiento de Valladolid con fecha 13 de diciembre de 2006 y número 200600066096, proporcionando al solicitante, dentro de los límites establecidos por la normativa aplicable, los datos requeridos o, en su caso, informando a aquél del sistema utilizado para la asignación de las viviendas promovidas en el Sector 18 "Villa de Prado" del Plan General de Ordenación Urbana, así como de su resultado».

La resolución señalada fue contestada a través de un informe de VIVA del cual se desprendía que no se había procedido a contestar a la petición de información realizada por el ciudadano, aun cuando fuera poniéndole de manifiesto la imposibilidad de proporcionar la información demandada. Una vez comunicada al autor de la queja la contestación del Ayuntamiento de Valladolid a nuestra resolución, se procedió al archivo del expediente.

Para finalizar la referencia a las actuaciones de esta Procuraduría respecto a la promoción de viviendas de protección pública, procede señalar que, a diferencia de lo ocurrido en los expedientes anteriores, en la queja **20081648**, una vez finalizada la investigación correspondiente, no se observó la concurrencia de una irregularidad en la actuación de la Administración. En aquella, su autor planteaba un incremento del precio de unas viviendas de protección pública, promovidas en la ciudad de León, como consecuencia de los retrasos en los que se había incurrido en la construcción de las mismas. Sin embargo, de la información obtenida de la Consejería de Fomento, una vez admitida a trámite la queja, se desprendía que aquella elevación del precio no se derivaba de ninguna actuación administrativa irregular, sino que era responsabilidad exclusiva de la actuación de la empresa promotora. En consecuencia, se comunicó al ciudadano el archivo de la queja, conjuntamente con la fundamentación de la postura adoptada por esta institución y con la información acerca de la forma en la cual podía exigir, si así lo estimaba oportuno, la reparación de los daños causados por los posibles incumplimientos contractuales en los que hubiera podido incurrir la empresa promotora de las viviendas.



3.1.2. Adjudicación de viviendas promovidas con subvención de la Junta de Castilla y León

En la introducción general de este apartado del Informe, dedicado a las actuaciones llevadas a cabo por esta institución en materia de vivienda, señalábamos que 2009 había sido el primer año de aplicación de la Orden FOM/1982/2008, de 14 de noviembre, por la que se ha regulado un nuevo procedimiento para la selección de los adquirentes y arrendatarios de viviendas protegidas. Sin embargo, las posturas adoptadas por esta Procuraduría en relación con estos procedimientos de adjudicación de viviendas todavía se han referido a supuestos donde la norma aplicada era la Orden FOM/1191/2004, de 19 de julio, ahora derogada por la antes citada.

Así ocurrió en el expediente **20080030**, donde el ciudadano planteaba su oposición a la inclusión en la lista firme de posibles adquirentes, confeccionada por la Administración autonómica en un procedimiento de adjudicación en régimen de compraventa de treinta y cuatro viviendas de protección pública concertadas promovidas en la ciudad de Salamanca, de una persona que había sido seleccionada con anterioridad por el Patronato Municipal de Vivienda y Urbanismo del Ayuntamiento de Salamanca como compradora de otra vivienda protegida. Admitida la queja a trámite, nos dirigimos en varias ocasiones en solicitud de información relacionada con la problemática planteada a la Consejería de Fomento y al Ayuntamiento indicado.

De la información obtenida de ambos organismos, se desprendía con claridad que uno de los solicitantes de las viviendas adjudicadas por la Administración autonómica ya había sido adjudicatario de una vivienda promovida por el Patronato municipal señalado, habiéndose procedido, incluso, a la celebración del contrato de compraventa de esta última vivienda protegida. A pesar de haber sido conocida esta circunstancia por la Consejería de Fomento con anterioridad a la celebración del correspondiente sorteo para la elaboración de la lista firme de adquirentes, el antes indicado fue incluido en la misma, con el compromiso por parte de este de proceder a la renuncia de la vivienda municipal. Finalmente, el solicitante resultó adjudicatario de la vivienda concertada, siendo su solicitud seleccionada en perjuicio de las peticiones de otros ciudadanos que no eran titulares de ninguna vivienda protegida en la fecha en la que se celebró aquel sorteo. Considerando lo anterior, se procedió a formular una resolución a la Consejería de Fomento con base en la argumentación jurídica que a continuación se expone brevemente.

En relación con el concreto procedimiento de adjudicación de viviendas protegidas referido en la queja, esta Procuraduría consideró que una de las personas incluidas en la lista firme de posibles adquirentes confeccionada por la Administración autonómica en aquel,



incumplía uno de los requisitos que exigía el art. 4.2 de la Orden FOM/1191/2004, de 19 de julio, para poder ser adjudicatario de una de las viviendas concertadas promovidas, puesto que ya era titular de una vivienda protegida. Así mismo, se estimó también que, en el momento en el cual la Administración autonómica había tenido conocimiento de aquella circunstancia, se había podido dejar sin efecto la adjudicación a favor de aquel, sin necesidad de acudir para ello a ningún procedimiento revisor. En consecuencia, se recomendó a la Administración autonómica el inicio de un procedimiento de declaración de lesividad de la parte de la lista firme de posibles adquirentes en la cual se había incluido al solicitante que había resultado adjudicatario con anterioridad de una vivienda protegida municipal, pese a haber renunciado a ella. Del mismo modo, se puso de manifiesto en nuestra resolución que, en el supuesto de que como consecuencia de la anulación de la actuación irregular recomendada por esta institución, se viera privado el antes indicado, finalmente, de la vivienda protegida, aquel no tenía el deber jurídico de soportar los perjuicios económicos sufridos al haber renunciado previamente a la vivienda municipal. En consecuencia, existirían claros indicios de concurrencia de los requisitos exigidos para el nacimiento de la responsabilidad patrimonial de la Administración pública, debiendo iniciarse de oficio, por tanto, el correspondiente procedimiento para determinar el alcance concreto de aquella responsabilidad.

Por otra parte, desde una perspectiva general, la tramitación de la queja en cuestión, puso de manifiesto una posible mejora de la regulación del procedimiento para la selección de los adquirentes y arrendatarios de viviendas protegidas en Castilla y León, consistente en la posibilidad de dejar sin efecto la adjudicación de una vivienda protegida en aquellos supuestos en los que, en el momento de la celebración del correspondiente contrato, se verifique el incumplimiento por el adjudicatario de alguno de los requisitos exigidos para acceder a una vivienda protegida. Previsiones análogas a la sugerida se incluían en la normativa reguladora de procedimientos de selección de adjudicatarios de viviendas de protección pública de comunidades autónomas como Extremadura, Galicia o Aragón.

En atención a los argumentos enunciados, se procedió a formular una resolución a la Consejería de Fomento en los siguientes términos:

“Primero.- En relación con el procedimiento de adjudicación en régimen de compraventa de 34 viviendas de protección pública de gestión pública, modalidad concertadas, (...), adoptar las siguientes medidas:

- Iniciar, al amparo de lo dispuesto en el art. 103 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de RJAPyPAC, un procedimiento de declaración de lesividad de la inclusión en la lista firme de posibles adquirentes (cupo c)) de una persona que había renunciado a una vivienda promovida por el Patronato Municipal de Vivienda y



Urbanismo del Ayuntamiento de Salamanca, para su ulterior impugnación ante el orden jurisdiccional contencioso-administrativo.

- En el supuesto de que se produzca la anulación judicial de la adjudicación indicada, otorgar la vivienda que quede disponible a quien corresponda, haciendo uso de la lista de reserva aprobada para el mismo procedimiento.

- En el mismo caso indicado en el punto anterior, iniciar un procedimiento de responsabilidad patrimonial con la finalidad de indemnizar los daños y perjuicios causados al ciudadano que, habiendo renunciado en su día a una vivienda promovida por el Patronato Municipal antes indicado, se vea además privado de la vivienda promovida con subvención de la Junta de Castilla y León como consecuencia de aquella anulación.

Segundo.- Valorar la inclusión en la Orden FOM/1982/2008, de 14 de noviembre, por la que se regula, en la actualidad, el procedimiento para la selección de los adquirentes y arrendatarios de viviendas protegidas en Castilla y León, de una previsión específica dirigida a dejar sin efecto adjudicaciones de viviendas con posterioridad a la aprobación de la lista definitiva y con anterioridad a la firma del contrato, previa confección de las listas principal, de reserva y general, en el caso de que se verifique, en el período de tiempo que media entre ambos actos, un incumplimiento sobrevenido de alguno de los requisitos exigidos para ser adjudicatario de aquellas viviendas”.

La resolución señalada, que fue comunicada además de al autor de la queja al Ayuntamiento de Salamanca, fue aceptada por la Consejería de Fomento en su punto segundo. Prueba de esta aceptación es la inclusión en el Decreto 64/2009, de 24 de septiembre, por el que se modifica el Decreto 52/2002, de 27 de marzo, de Desarrollo y Aplicación del Plan Director de Vivienda y Suelo de Castilla y León 2002-2009, de una previsión de acuerdo con la cual, los requisitos, excepción hecha del de edad, para acceder a una vivienda de protección pública deberán verificarse en la fecha en la que se solicite el visado del contrato de compraventa o alquiler (nueva disposición adicional undécima del Decreto 52/2002, de 27 de marzo). Aunque podría ser conveniente también, a estos efectos, la modificación de la Orden señalada en el punto segundo de nuestra resolución, la aplicación de la previsión indicada debe evitar que se repitan supuestos como el que había dado lugar a la queja citada.

Por el contrario, el punto primero de la resolución no fue aceptado por la Consejería de Fomento.

Una vez comunicado al autor de la queja el resultado final de la tramitación de la misma, se procedió a su archivo.



Por su parte, en los expedientes **20080697** y **20080778**, sus autores también planteaban su disconformidad con la exclusión de sus solicitudes de sendos procedimientos de adjudicación de viviendas de protección pública promovidas en la provincia de Ávila. En los dos supuestos, el motivo de la exclusión había sido el incumplimiento del requisito de ingresos económicos exigido por la Orden FOM/1191/2004, de 19 de julio, antes citada.

Admitidas ambas quejas a trámite, se solicitó información correspondiente a la problemática planteada en las mismas a la Consejería de Fomento y, a la vista de los informes obtenidos, se llegó a la conclusión de que las exclusiones controvertidas eran el resultado de una correcta aplicación de la Orden reguladora del procedimiento de adjudicación de viviendas protegidas. En consecuencia, se procedió al archivo de los expedientes de queja, no sin antes comunicar a sus autores la fundamentación de la postura adoptada por esta institución.

Así mismo, en el expediente **20081320** también se planteaba la posible existencia de irregularidades en la tramitación de una solicitud presentada en el marco de una convocatoria para la adjudicación de doscientas ochenta y cinco viviendas de protección pública promovidas por el Patronato Municipal de Vivienda y Urbanismo del Ayuntamiento de Salamanca. Al igual que había sucedido en los dos expedientes anteriores, el examen de la información proporcionada por el Ayuntamiento citado no reveló la existencia de ninguna irregularidad en la actuación de esta Entidad local. En consecuencia, se procedió al archivo del expediente previa comunicación al ciudadano de la fundamentación de la postura de esta institución.

Para finalizar esta referencia a la intervención de esta institución en relación con los procedimientos de selección de los compradores de viviendas protegidas, únicamente reiterar que, de las quejas presentadas en 2009 en relación con los procedimientos regulados por la Orden FOM/1982/2008, de 14 de noviembre, se desprende una nueva problemática relativa a la falta de información acerca de los procedimientos de selección convocados y a la participación en los mismos de los ciudadanos que se encuentran inscritos como demandantes de viviendas protegidas. Sin duda, tendremos ocasión de ocuparnos de esta cuestión concreta en nuestro próximo Informe anual.

3.1.3. Deficiencias en viviendas de protección pública

En 2009 se ha confirmado el descenso en el número de ocasiones en los que los ciudadanos han planteado conflictos relacionados con la existencia de deficiencias en viviendas protegidas y con la ausencia de actuaciones de la Administración ante aquellas. Si en 2008 habían sido tres las quejas presentadas en relación con esta cuestión concreta, en 2009 han sido cinco, lo que puede ser considerado como una cifra baja si consideramos la incidencia que esta problemática ha tenido en años anteriores. Otra de las tendencias que se han confirmado en 2009 en relación con la conservación de las viviendas de protección pública, es el hecho de



que sean los defectos o irregularidades en las obras de urbanización de las mismas las que motiven las resoluciones formuladas por esta institución.

Un ejemplo de lo anterior lo encontramos en el expediente **20080966**, donde varios ciudadanos ponían de manifiesto el deficiente estado de conservación en el que se encontraban las obras de urbanización (vías públicas de tráfico rodado, zonas de aparcamientos, zonas ajardinadas, espacios libres de uso público y zonas de esparcimiento) vinculadas a un grupo de más de trescientas viviendas de protección pública localizadas en la ciudad de Zamora. Admitida la queja a trámite, nos dirigimos en solicitud de información relacionada con la problemática planteada a la Consejería de Fomento y al Ayuntamiento de Zamora. Del contenido de los informes obtenidos se desprendía que los espacios de uso público que habían dado lugar a la queja presentaban deficiencias en su conservación debido, con probabilidad, a la, en cierto modo, indeterminación existente en cuanto a la administración responsable de mantener aquellos en condiciones adecuadas.

Al respecto, esta Procuraduría consideró que, quedando fuera de toda duda la titularidad autonómica de los espacios de uso público que constituían la urbanización interior del grupo de viviendas de protección pública en cuestión, los mismos debían ser cedidos gratuitamente al Ayuntamiento de Zamora por la Consejería de Fomento, siguiendo para ello el procedimiento de entrega y recepción contemplado en los arts. 206 y 207 del Reglamento de Urbanismo de Castilla y León. En este sentido, aunque era cierto que la Consejería indicada había solicitado en varias ocasiones al Ayuntamiento de Zamora que se llevaran a cabo las actuaciones oportunas para que se pudiera formalizar la cesión de los terrenos en cuestión, no se podía afirmar que se hubiera producido una aceptación tácita de las obras de urbanización indicadas, puesto que para que esta tuviera lugar el Tribunal Supremo (entre otras, en sus sentencias de 21 de noviembre de 1989, de 21 de junio de 2001 y de 25 de enero de 2002) había exigido que la existencia de aquella aceptación tácita se pudiera deducir de actos propios y concluyentes de la administración vinculantes para la misma. No constaba, en forma alguna, la existencia de tales actos en el supuesto planteado en la queja.

En atención a la argumentación jurídica que ha sido resumida, se procedió a formular sendas resoluciones a la Consejería de Fomento y al Ayuntamiento de Zamora. En concreto, la dirigida a la Consejería identificada tenía el siguiente tenor literal:

“Cumplir con lo dispuesto en los arts. 21 del Decreto 2114/1968, de 24 de julio, por el que se aprueba el Reglamento para la aplicación de la Ley sobre Viviendas de Protección Oficial, y 206 del Decreto 22/2004, de 29 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Urbanismo de Castilla y León, con la finalidad de que el Ayuntamiento de Zamora pueda recibir efectivamente los espacios de uso público



(viales, zonas verdes y zonas de esparcimiento) ejecutados con ocasión de la construcción de un edificio de 338 viviendas de protección pública y 14 locales comerciales (...) de la localidad de Zamora”.

Por su parte, también se formuló una resolución al Ayuntamiento de Zamora en los siguientes términos:

“Primero.- Cumplir con lo dispuesto en los arts. 206 y 207 del Decreto 22/2004, de 29 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Urbanismo de Castilla y León, con la finalidad de que ese Ayuntamiento pueda recibir efectivamente los espacios de uso público (viales, zonas verdes y zonas de esparcimiento) ejecutados con ocasión de la construcción de un edificio de 338 viviendas de protección pública y 14 locales comerciales (...) de la localidad de Zamora

Segundo.- Una vez que sean recibidas tales obras, garantizar su adecuada conservación y mantenimiento, de conformidad con lo dispuesto en el art. 208 del Reglamento de Urbanismo de Castilla y León”.

Las resoluciones señaladas fueron aceptadas expresamente por las administraciones destinatarias de las mismas. En concreto, el Ayuntamiento de Zamora nos comunicó que había procedido a conceder al Servicio Territorial de Fomento la licencia para la ejecución de las obras de reparación de la urbanización del grupo de viviendas en cuestión, la cual una vez finalizada sería entregada a la Entidad local, quien se comprometía a asumir su conservación y mantenimiento una vez que se produjera su entrega.

Una vez comunicada la respuesta de las administraciones implicadas a los ciudadanos que habían acudido a esta institución, se procedió al archivo de la queja. No obstante, aquellos se volvieron a dirigir a esta Procuraduría poniendo de manifiesto su oposición al contenido concreto de las obras que habían sido iniciadas por la Administración autonómica. Por tanto, con posterioridad a la fecha de cierre del presente Informe, se procedió a la apertura de una nueva queja (**20092309**), a su admisión a trámite y a dirigir nuevas solicitudes de información a la Consejería de Fomento y al Ayuntamiento de Zamora. En el Informe correspondiente a 2010 haremos referencia al resultado de la nueva investigación iniciada.

A diferencia de lo ocurrido en la queja anterior, en el expediente **20081373**, tras la investigación llevada a cabo, no se observó la existencia de ninguna irregularidad en la actuación de la Administración. En esta queja los ciudadanos hacían alusión a la presunta existencia de varias deficiencias constructivas en un grupo de viviendas de protección pública de gestión privada localizadas en la ciudad de Palencia. Admitida la queja a trámite, nos dirigimos a la Consejería de Fomento y al Ayuntamiento de Palencia en solicitud de información relacionada con la problemática planteada. Considerando el contenido de los informes



remitidos, se concluyó que la actuación llevada a cabo por los organismos indicados en relación con el edificio de viviendas de protección pública controvertido había sido correcta, sin perjuicio de la posible existencia de algún tipo de responsabilidad del promotor y constructor del mismo, durante el plazo de un año, respecto a los vicios o defectos de ejecución que pudiesen afectar a los elementos de terminación o acabado de las obras (art. 17.1 c) de la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación) que habían sido denunciados.

3.1.4. Infracciones y sanciones

El cumplimiento de los objetivos para cuyo cumplimiento se promueven y construyen las viviendas de protección pública se puede ver frustrado por determinadas conductas de los adjudicatarios de las mismas. Precisamente, por este motivo, es tan relevante que tales conductas se encuentren debidamente tipificadas por la normativa de rango legal correspondiente, y sean adecuadamente perseguidas y sancionadas por la administración competente en materia de vivienda. A ambos aspectos (regulación de conductas infractoras e inspección y represión de las mismas) se viene refiriendo esta Procuraduría en los últimos años a través de diversas resoluciones dirigidas a la Consejería de Fomento. Sin duda, no destinar estas viviendas a domicilio habitual y permanente de quienes fueron seleccionados en su día para acceder a aquellas, es una de las infracciones que, de forma más frecuente, es denunciada por los ciudadanos ante la administración y ante esta institución.

En nuestro Informe anual anterior, hicimos referencia a una resolución formulada como resultado de una investigación de oficio (**OF/02/07**) llevada a cabo en relación con el destino de unas viviendas de protección pública promovidas por la Consejería de Fomento en la localidad de Sahagún (León). En esta actuación de oficio se había constatado la existencia de serias dudas acerca del destino de quince de las treinta y cinco viviendas en cuestión. Por este motivo, en 2008 se había formulado una resolución a la Consejería de Fomento en la cual, además de recomendar a este organismo que adoptara las medidas oportunas para comprobar fehacientemente el destino de tales viviendas y para, en su caso, sancionar las infracciones que se estuvieran cometiendo por los adjudicatarios de las mismas, se había sugerido también a aquella, por segunda vez, la inclusión en el proyecto de ley del derecho a la vivienda en Castilla y León de una regulación específica de la función inspectora en materia de vivienda. Las recomendaciones contenidas en la citada resolución referidas a las viviendas promovidas en la localidad de Sahagún habían sido aceptadas expresamente, no así la sugerencia normativa general también realizada en aquella.

Pues bien, en 2009 tres ciudadanos acudieron a esta institución manifestando la persistencia de la situación de las viviendas en cuestión que había motivado la resolución anterior. Como consecuencia de ello, se procedió a la apertura de tres expedientes de queja



(**20090706**, **20090707** y **20090745**), a su admisión a trámite y a formular una nueva petición de información a la Consejería de Fomento. Del informe remitido por esta se desprendía el mantenimiento de las dudas acerca del efectivo destino de las viviendas en cuestión a domicilio habitual y permanente de sus adjudicatarios. En efecto, tras la aceptación de esta resolución, únicamente se había dirigido por el Servicio Territorial de Fomento de León una petición de colaboración al Ayuntamiento de Sahagún que, un año después, aún no ha sido atendida. En consecuencia, en 2009 se procedió a formular una nueva resolución, en la cual además de reiterar la recomendación realizada por esta Procuraduría en el mes de junio de 2008 en relación con las viviendas citadas, se realizó una nueva reflexión general acerca de la función inspectora en materia de vivienda llevada a cabo en el ámbito de Castilla y León.

Así, en primer lugar, en relación con las viviendas en cuestión, se continuaba estimando conveniente que se procediera a la apertura formal de un trámite de información previa en el marco del cual se completasen, con las actuaciones sugeridas en la propia resolución o con cualesquiera otras que el órgano competente acordase, las acciones de investigación dirigidas a constatar que las quince viviendas señaladas constituirían el domicilio habitual y permanente de sus adjudicatarios.

En segundo lugar, desde una perspectiva general, el supuesto particular planteado en relación con estas viviendas era revelador de una problemática más general relacionada con la ausencia de una regulación legal de la función inspectora en materia de vivienda. En efecto, si la ausencia de colaboración de una entidad local parecía tener como consecuencia agotar la capacidad de investigación de la Administración autonómica, la conclusión no podía ser otra que la necesidad de que la función inspectora en materia de vivienda de protección pública recibiera un decidido impulso, normativo primero, y ejecutivo después. Especialmente relevante nos parecía la inclusión en una norma de rango legal de la obligación de los ayuntamientos de ceder a la administración competente en materia de vivienda los datos relativos al empadronamiento en las viviendas de protección pública, así como la de las compañías suministradoras de agua, energía eléctrica, gas y otros servicios, de facilitar, a la misma administración, los datos relacionados con los contratos de suministro y con los niveles de consumo de tales servicios, con el fin exclusivo, en ambos supuestos, de verificar el cumplimiento de la obligación del titular de una vivienda protegida de destinar la misma a su domicilio habitual y permanente (previsiones análogas a la señalada se habían incluido en las leyes de vivienda de las comunidades autónomas de Cataluña y Galicia).

En atención a los argumentos expuestos, se procedió a formular una nueva resolución a la Consejería de Fomento en los siguientes términos:



“Primero.- En relación con las 35 viviendas de protección pública promovidas por la Consejería de Fomento en la localidad de Sahagún (León), adoptar las siguientes medidas:

1. En el marco de un trámite formal de información previa, completar las actuaciones inspectoras llevadas a cabo, hasta la fecha, por el Servicio Territorial de Fomento de León, con la finalidad de constatar que las viviendas en cuestión (en especial, las 15 viviendas a las que ya se hacía referencia en la resolución formulada en la actuación de oficio OF/06-02/07) han sido destinadas, y lo están siendo en la actualidad, a domicilio habitual y permanente de alguno de los miembros de la unidad familiar solicitante en el correspondiente procedimiento de adjudicación.

2. Entre las actuaciones de inspección que se lleven a cabo se pueden incluir requerimientos a los adjudicatarios de las viviendas de documentos tales como contratos de prestación de servicios de agua, gas y electricidad, recibos acreditativos de los consumos mensuales de los citados servicios, comunicaciones postales dirigidas a los mismos o contratos de trabajo.

3. En el supuesto de que, a través de las actuaciones desarrolladas en el trámite de información previa indicado, no quedara acreditado el cumplimiento de la obligación antes señalada, proceder a incoar los procedimientos sancionadores correspondientes por presunta comisión de una infracción administrativa muy grave al régimen de viviendas de protección oficial tipificada en el art. 56 del RD, 3148/1978, de 10 de noviembre, por el que se desarrolla el RD Ley 31/1978, de 31 de octubre, sobre Política de Vivienda.

Segundo.- Con carácter general, valorar la inclusión en el texto del futuro Proyecto de Ley del Derecho a la Vivienda de la Comunidad de Castilla y León de una regulación de la función inspectora específica en materia de vivienda, de los órganos administrativos y del personal competente para llevarla a cabo y de las concretas formas en las cuales se pueda llevar a cabo aquella inspección.

En esta regulación se podría incluir expresamente la obligación de ceder a los órganos de la Administración autonómica que desarrollen aquella función inspectora, los datos relativos al empadronamiento, a los contratos de suministro de servicios y a los niveles de consumo de estos, que sean necesarios para constatar si el adjudicatario de una vivienda de protección pública tiene su domicilio habitual y permanente en la misma”.

En la fecha de cierre de este Informe, la resolución señalada no había sido contestada por la Consejería destinataria de la misma. En nuestro próximo Informe anual indicaremos el



contenido de esta contestación, así como si, definitivamente, se incluye o no en la futura ley de derecho a la vivienda de Castilla y León alguna referencia a la función inspectora de la Administración autonómica en este ámbito, tal y como viene sugiriendo reiteradamente esta institución.

A la presunta comisión de la misma infracción, pero en esta ocasión referida a unas viviendas de protección pública de gestión privada ubicadas en la ciudad de León, se refería el expediente **20081149**. En concreto, su autor ponía de manifiesto que, aproximadamente dos años después de la adjudicación de un grupo de ciento diez viviendas de protección públicas concertadas, nueve de ellas se encontraban vacías, así como que habiendo sido denunciada esta circunstancia ante el Servicio Territorial de Fomento de León, este órgano administrativo no había adoptado ninguna medida al respecto. Admitida la queja a trámite, nos dirigimos a la Administración autonómica en solicitud de información correspondiente a la problemática planteada. Del informe remitido por aquella, se desprendía que, en el supuesto planteado en la queja, no se había iniciado ningún trámite administrativo, a pesar de que sí había sido presentada una denuncia ante el Servicio Territorial de Fomento indicado en la cual se expresaba la presunta comisión de la conducta infractora señalada y se identificaban las viviendas concretas que se encontraban desocupadas.

A la vista de lo anterior, esta Procuraduría consideró que, desde un punto de vista procedimental, una vez que la Administración tuviera conocimiento de la posible comisión de una infracción administrativa en este ámbito material, por ejemplo a través de una denuncia de un ciudadano, aquella debía iniciar una actuación investigadora dirigida a verificar la efectiva existencia de la conducta infractora y a identificar al sujeto o sujetos responsables de la misma. Entre las actuaciones que podían integrar esta investigación, llevada a cabo a través de la apertura de un trámite formal de información previa, se podían enunciar, sin ánimo exhaustivo, las siguientes: solicitud al Ayuntamiento de León de los datos del padrón municipal relativos a la ocupación efectiva de las viviendas en cuestión y a la identidad de las personas concretas que la llevan a cabo; determinación de la titularidad de los contratos de prestación de servicios de agua, gas y electricidad, así como de la cuantía de los recibos acreditativos de los consumos mensuales de los mismos; verificación de la existencia de documentos acreditativos de la utilización de las viviendas, tales como comunicaciones postales dirigidas a los ocupantes de las mismas; o, en fin, obtención de declaraciones voluntarias de vecinos del inmueble o de inmuebles cercanos.

En atención a los argumentos brevemente expuestos, se procedió a formular una resolución a la Consejería de Fomento en los siguientes términos:



“En relación con las 9 viviendas integrantes del grupo de 110 viviendas concertadas promovidas en (...), adoptar las siguientes medidas:

Primero.- Sin perjuicio del absoluto respeto al principio de presunción de inocencia de los adjudicatarios de las citadas viviendas, acordar, por el órgano administrativo competente, la apertura formal de un trámite de información previa en el marco del cual se lleven a cabo actuaciones inspectoras dirigidas a verificar que aquéllas están siendo destinadas a domicilio habitual y permanente de alguno de los miembros de la unidad familiar solicitante en el correspondiente procedimiento de adjudicación.

Segundo.- En el supuesto de que, a través de las actuaciones desarrolladas en el trámite de información previa indicado, no quedara acreditado el cumplimiento de la obligación antes señalada, proceder a incoar los procedimientos sancionadores correspondientes por presunta comisión de una infracción administrativa muy grave al régimen de viviendas de protección oficial tipificada en el art. 56 del RD 3148/1978, de 10 de noviembre, por el que se desarrolla el RD Ley 31/1978, de 31 de octubre, sobre Política de Vivienda”.

Esta resolución fue aceptada expresamente por la Consejería destinataria de la misma, circunstancia que una vez puesta en conocimiento del autor de la queja motivó el archivo de esta última.

Para finalizar, procede señalar que en el supuesto planteado en el expediente **20081635**, donde se hacía alusión al hecho de que una vivienda promovida por la Consejería de Fomento en la localidad de Soria se encontraba desocupada desde el año 2003, tras realizar tres peticiones de información, se concluyó que la Administración autonómica estaba adoptando las medidas oportunas para poner fin a la situación que había dado lugar a la queja. Una vez informado el autor de la misma de la información obtenida, de la cual se desprendía que la problemática planteada se encontraba en vías de solución, se procedió al archivo del expediente.

3.2. Viviendas no sometidas a regímenes de protección pública

Aunque es evidente que la intervención administrativa es más intensa en el caso de las viviendas protegidas, no debemos olvidar que las administraciones públicas ejercen también facultades en relación con viviendas no sometidas a regímenes de protección pública o viviendas libres, que o bien nunca han tenido naturaleza protegida o bien la han perdido por el transcurso del tiempo. El desarrollo de aquellas funciones genera conflictos que, en ocasiones, conducen a los ciudadanos a acudir a esta institución.



Las posturas adoptadas en 2009 en relación con estas quejas se han referido a la promoción de estas viviendas, a su enajenación por las administraciones públicas y a las deficiencias existentes en las mismas. Cabe destacar que algunas de las intervenciones se han referido a grupos de viviendas sobre las que ya se había pronunciado esta Procuraduría en años anteriores, como son las ochenta viviendas de titularidad municipal, antiguamente de renta limitada, localizadas en Segovia y el grupo de viviendas ubicadas en la ciudad de Valladolid que se encuentran cedidas a la Dirección General de la Guardia Civil.

3.2.1. Promoción y enajenación

Respecto a la promoción de viviendas libres, procede referirse a la problemática planteada en el expediente **20071824**, donde el ciudadano nos planteaba la presunta existencia de irregularidades en la enajenación de una parcela de titularidad municipal ubicada en una localidad de la provincia de Zamora. Admitida la queja a trámite e iniciada la investigación oportuna, nos dirigimos en solicitud de información al Ayuntamiento afectado y a la Diputación Provincial de Zamora. De los informes proporcionados por ambas entidades locales, se desprendía la concurrencia de dos irregularidades: en primer lugar, se había utilizado para la enajenación de aquella parcela el procedimiento de concurso, cuando debía haberse llevado a cabo una subasta; y, en segundo lugar, se había adjudicado el citado concurso sin haber obtenido previamente la autorización correspondiente de la Diputación Provincial de Zamora, pese a que el valor de la parcela superaba el límite establecido en la normativa aplicable por encima del cual es preceptiva la citada autorización (ambas irregularidades habían sido puestas de manifiesto también por la Diputación Provincial citada).

Pues bien, respecto a la utilización de un procedimiento inadecuado para llevar a cabo la enajenación de la parcela (concurso en lugar de subasta), esta Procuraduría consideró que esta circunstancia determinaba la nulidad de pleno derecho del acuerdo municipal mediante el cual se había llevado a cabo su adjudicación. En este sentido, el Tribunal Supremo había señalado que la utilización de un procedimiento que no sea el previsto legalmente constituye un supuesto de nulidad de pleno derecho (con carácter general, sentencia del TS de 23 de octubre de 2001). A lo anterior, cabía añadir que la ausencia del pronunciamiento de la Diputación Provincial favorable a la adjudicación conllevaba también la ineficacia del acto de enajenación. En consecuencia, concurrían en el supuesto planteado los requisitos necesarios para que se procediera, al amparo de lo dispuesto en el art. 102 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, al inicio de un procedimiento de revisión de oficio del acuerdo municipal correspondiente.

En atención a la fundamentación que ha sido expuesta de forma resumida, se procedió a formular una resolución al Ayuntamiento cuya actuación había sido cuestionada con el siguiente tenor literal:



“Iniciar el procedimiento de revisión de oficio, previsto en el art. 102 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de RJAPyPAC, del Acuerdo adoptado, con fecha 19 de enero de 2004, por el Pleno municipal, mediante el cual se adjudicó definitivamente a favor de la mercantil (...) el concurso convocado para la enajenación de 12.583 m2 de la parcela de titularidad municipal (...), por haber sido dictado aquel prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido”.

Esta resolución, que fue comunicada además de al autor de la queja a la Diputación Provincial de Zamora, fue aceptada expresamente por el Ayuntamiento destinatario de la misma, quien nos indicó que se iba a proceder a la revisión de oficio del acuerdo por el que se había enajenado la parcela citada, declarando esta enajenación nula de pleno derecho. Una vez puesta de manifiesto la contestación municipal al autor de la queja y a aquella Diputación Provincial se procedió a archivar el expediente.

Por otra parte, en relación ahora con la enajenación de viviendas libres, desde el año 2006 esta Procuraduría viene haciendo referencia en sus informes anuales a las problemáticas planteadas por varios ciudadanos y a las posturas adoptadas por esta institución respecto al procedimiento de regularización de la situación jurídica de un grupo de ochenta viviendas cuya titularidad correspondía al Ayuntamiento de Segovia. Estas viviendas, originalmente, habían sido viviendas de renta limitada; sin embargo, el transcurso del tiempo había motivado que las mismas se hubieran convertido en bienes de carácter patrimonial del Ayuntamiento de Segovia. Este procedimiento había dado lugar, en el año 2007, a la formulación de una resolución general dirigida al Ayuntamiento indicado (expedientes **Q/2122/06**, **Q/2123/06** y **Q/303/07**) en la cual se había instado al mismo la adopción de las medidas necesarias para identificar, en el plazo de tiempo más breve posible, aquellas viviendas que podían ser enajenadas a sus ocupantes por cumplir los requisitos necesarios para ello. Esta resolución había sido aceptada por aquel Ayuntamiento, quien nos había comunicado su voluntad de lograr una solución favorable para todas las partes implicadas, en el marco de aquel procedimiento de regularización.

En nuestro Informe anual anterior señalábamos que se habían presentado dos nuevas quejas relacionadas con este grupo de viviendas (**20080725** y **20081476**), en las cuales sus autores nos ponían de manifiesto su disconformidad con el hecho de que el Ayuntamiento en cuestión no hubiera procedido a la venta de dos de las viviendas integrantes de aquel grupo a los ocupantes de las mismas. Pues bien, en 2009, una vez analizada la información proporcionada por el Ayuntamiento de Segovia en relación con estos dos casos concretos, se llegó a la conclusión de que en ninguno de ellos las personas residentes en las viviendas en cuestión eran titulares de un derecho a que les fueran enajenadas a ellos directamente las mismas.



Así, en el primer caso, el solicitante de la venta había firmado el contrato de arrendamiento de la vivienda en 1979, siendo únicamente posible la enajenación directa de la misma en aquel supuesto en que el arrendatario fuera titular de un derecho a su adquisición como consecuencia de la aceptación de la oferta de venta que había sido realizada en 1975 por el Ayuntamiento (es decir, cuatro años antes de la fecha de la firma del contrato de arrendamiento en el supuesto planteado en la queja). Por su parte, en el supuesto del segundo expediente, se llegó a conclusión de que el solicitante no era titular de un derecho a la compra directa de la vivienda, puesto que, tras el fallecimiento del arrendatario inicial de la vivienda en cuestión no se había producido la subrogación en las obligaciones y derechos derivados del contrato de arrendamiento, al incumplirse uno de los requisitos necesarios para que hubiera sido posible aquella: la convivencia del cónyuge con el arrendatario al tiempo del fallecimiento de este (requisito, cuyo cumplimiento era exigido por la normativa aplicable, tal y como se había ocupado de reiterar el Tribunal Supremo, entre otras, en sus sentencias de 25 de junio de 1998 y de 11 de diciembre de 2001).

Una vez comunicada a los autores de la queja la información obtenida del Ayuntamiento de Segovia, así como la fundamentación jurídica de la postura adoptada por esta institución, se procedió al archivo de ambos expedientes.

3.2.2. Deficiencias

Un año más, y es el tercero, debemos hacer referencia en este punto a la problemática relacionada con las deficiencias existentes en un edificio de viviendas localizado en la ciudad de Valladolid, cuya titularidad corresponde a la Administración autonómica y que se encuentra concedido en usufructo a la Dirección General de la Guardia Civil, siendo utilizadas las viviendas por miembros del Cuerpo de la Guardia Civil y por sus familias. En efecto, en 2009 se ha dirigido a la Consejería de Fomento la tercera resolución sobre esta cuestión, prueba evidente de que la misma se encuentra lejos de estar solucionada.

En la primera resolución, formulada en 2006 como consecuencia de la investigación llevada a cabo con ocasión de la tramitación de cinco expedientes de queja, ya se instaba a la Administración autonómica a adoptar las medidas necesarias para garantizar que las viviendas en cuestión se encontraran en unas adecuadas condiciones de habitabilidad, procediéndose con este fin, si así se estimaba oportuno, a la celebración de un convenio de colaboración con el órgano de la administración estatal correspondiente. La aceptación de esta resolución no impidió que la misma problemática se reiterara nuevamente por un ciudadano en el año 2008, dando lugar a la apertura de un nuevo expediente de queja y a una segunda resolución donde, en esencia, se reiteraba la primera. Como contestación a esta segunda resolución, la Consejería de Fomento nos había puesto de manifiesto que se había mantenido una reunión con el alto



mando de la Guardia Civil, para avanzar sobre el tema de las posibles reparaciones de las viviendas o la adopción de otras fórmulas alternativas que permitieran alcanzar una solución en un plazo breve de tiempo.

Sin embargo, en 2009 dos ciudadanos se volvieron a dirigir a esta institución, poniendo en nuestro conocimiento que no se había llevado a cabo ninguna labor de reparación en las viviendas y que las mismas requerían intervenciones esenciales y urgentes, en especial en relación con la cubierta del edificio y con la canalización del agua de lluvia. En consecuencia, se procedió a la apertura de dos nuevas quejas (**20091114** y **20091261**), a su admisión a trámite y a dirigirnos a la Consejería de Fomento y a la Subdelegación del Gobierno en Valladolid en solicitud de información acerca de las condiciones de habitabilidad de las viviendas en cuestión y de las medidas que se habían adoptado para garantizar las mismas.

Pues bien, a la vista de los informes proporcionados por ambas administraciones, así como de la contestación a la Pregunta Escrita nº 2250, formulada en las Cortes de Castilla y León acerca de las actuaciones a realizar en relación con las viviendas que nos ocupan, se podía concluir que las deficiencias de habitabilidad puestas de manifiesto en la resolución formulada en 2006, se mantenían en esencia, puesto que no se habían llevado a cabo obras de rehabilitación de relevancia.

Aunque era cierto que se estaban buscando soluciones alternativas y estructurales a la problemática descrita (en concreto, se insistía en la construcción de un nuevo cuartel), a nuestro juicio la adopción de una solución como la señalada no solo no era incompatible con la ejecución de obras de reparación de las viviendas, sino que, al contrario, incrementaba la necesidad de la rehabilitación de estas, considerando el plazo de tiempo necesario para que las familias que residían en la actualidad en las mismas pudieran trasladarse a unas viviendas de nueva construcción.

En definitiva, esta Procuraduría consideró oportuno formular, por tercera vez, una resolución a la Consejería de Fomento en los siguientes términos:

“Como titular de las viviendas integrantes del grupo (...) de la localidad de Valladolid, acordar, en el plazo de tiempo más breve posible, la ejecución de las obras de reparación que sean necesarias y más urgentes para garantizar unas adecuadas condiciones de habitabilidad de tales viviendas, solicitando para ello, si así se estima oportuno, la celebración de un convenio de colaboración con el órgano de la administración estatal que corresponda, sin perjuicio de la posible adopción de otras medidas estructurales a largo plazo”.

La resolución señalada, que fue comunicada a los autores de las quejas y a la Subdelegación del Gobierno en Valladolid, fue aceptada por la Consejería de Fomento con



posterioridad a la fecha de cierre del presente informe. En concreto, aquel centro directivo nos ha puesto de manifiesto que, sin perjuicio de la celebración de un convenio con el Ministerio competente para la construcción de un nuevo cuartel, la Administración autonómica va a llevar a cabo las obras de reparación de las deficiencias cuya ejecución ha sido calificada como urgente por la Comandancia de la Guardia Civil. Si en nuestro Informe anual anterior manifestábamos nuestro deseo de que se adoptaran las actuaciones necesarias para garantizar la adecuada habitabilidad de las viviendas en cuestión, este año no podemos sino reiterar aquel deseo, esperando que en el informe de 2010 no sea necesario volver a hacer referencia a esta problemática como consecuencia de su solución definitiva.

En relación con la existencia de deficiencias en viviendas libres, se plantea la cuestión del alcance de la supervisión municipal de los proyectos de obras de construcción de aquellas en el momento de conceder las correspondientes licencias de obras y de primera ocupación. Esta problemática general se planteó en el expediente de queja **20080926**, donde su autor hacía alusión a las deficientes condiciones de habitabilidad de una vivienda localizada en la ciudad de Valladolid. Aquellas deficiencias se concretaban en las condiciones térmicas de la citada vivienda, alcanzando la misma una temperatura interior en la época estival muy elevada. Admitida la queja a trámite, nos dirigimos en solicitud de información relacionada con la problemática planteada al Ayuntamiento en cuestión, quien nos informó del contenido de la intervención municipal, tanto con anterioridad a la concesión de las correspondientes licencias, como con posterioridad a la misma como consecuencia de las reclamaciones que habían sido presentadas por el propietario de la vivienda en cuestión.

A la vista de la información obtenida, se concluyó que, sin perjuicio de la realidad de las condiciones térmicas de la vivienda descritas en la queja, no se podía afirmar que el Ayuntamiento de Valladolid fuera, en forma alguna, responsable jurídicamente de aquella situación. En este sentido, se consideró que, a pesar de la entrada en vigor del Código Técnico de la Edificación, el ámbito de actuación municipal ante la presentación de una solicitud de licencia de obras no se había modificado en esencia, pudiendo añadirse únicamente a los controles existentes una constatación formal de la documentación exigida por aquel Código, pero no contemplándose, en principio, una supervisión exhaustiva del contenido del proyecto. Por tanto, incluso en el supuesto de que el proyecto de construcción de la vivienda hubiese incumplido alguno de los aspectos regulados en la norma básica de edificación aplicable (extremo este que, por otra parte, tampoco se había acreditado), no hubiera sido el Ayuntamiento de Valladolid el responsable de aquel incumplimiento, sino que la responsabilidad recaería sobre los agentes intervinientes en la edificación del inmueble en cuestión.



En consecuencia, se procedió al archivo de la queja en cuestión, no sin antes comunicar la postura de esta institución al Ayuntamiento de Valladolid y al autor de la queja, en este último caso conjuntamente con la fundamentación jurídica en la que se basó aquella.

3.3. Ayudas económicas

Si señalábamos con anterioridad que en 2009 el número de quejas presentadas por los ciudadanos en materia de vivienda había descendido, las planteadas específicamente en relación con la tramitación y resolución de los procedimientos dirigidos al reconocimiento y pago de ayudas económicas dirigidas a subvencionar la adquisición, la rehabilitación o el arrendamiento de vivienda, por el contrario, han ascendido notablemente. En efecto, veintisiete han sido las quejas planteadas respecto a los citados procedimientos, diez más que en 2008. Este ascenso se debe, sin duda, a las veintidós quejas relativas a las ayudas al alquiler, diez de ellas referidas al reconocimiento y pago de la renta básica de emancipación.

Las intervenciones llevadas a cabo han tenido por objeto los diferentes tipos de subvenciones existentes en el ámbito material de la vivienda: ayudas dirigidas a subvencionar la adquisición y la rehabilitación; ayudas a los arrendatarios; y, en fin, ayudas a las viviendas localizadas en el medio rural.

3.3.1. Ayudas a la adquisición y rehabilitación de viviendas

Comenzando con las ayudas a la adquisición de viviendas, conviven las que se reconocen y abonan en el marco del Plan Estatal de Vivienda vigente en cada momento, con las que, con el mismo fin, vienen siendo convocadas anualmente por la Consejería de Fomento.

En cuanto a las primeras, cabe referirse a la postura adoptada en los expedientes **20061780** y **20070559**, donde los ciudadanos planteaban la presunta existencia de irregularidades en la tramitación y resolución de las solicitudes de financiación cualificada para la adquisición de cuarenta y ocho viviendas protegidas de la Comunidad de Castilla y León que habían sido presentadas al amparo del Plan de Vivienda y Suelo del Estado 2002-2005. En concreto, señalaban los autores de las quejas citadas que, como consecuencia de aquellas irregularidades, se habían visto obligados a solicitar las ayudas contempladas en el Plan Estatal 2005-2008, con unas condiciones menos ventajosas que las previstas en el Plan anterior. Admitida la queja a trámite, nos dirigimos a la Consejería de Fomento, en varias ocasiones y de forma reiterada, en solicitud de información correspondiente a la problemática señalada.

Pues bien, a la vista de los informes finalmente obtenidos se podía concluir que la cooperativa promotora de las viviendas, a pesar de haber obtenido la habilitación correspondiente de la Administración, no había concertado con una entidad de crédito, por motivos que se desconocían, un préstamo cualificado, sino uno libre, habiendo sido esta



decisión la que había condicionado de una forma determinante las ayudas económicas a las que, finalmente, habían podido acceder los adquirentes finales de las viviendas. En consecuencia, la actuación de la Administración autonómica no estaba directamente relacionada con el cambio de las condiciones de la financiación cualificada a la que, finalmente, pudieron acceder los compradores de las viviendas. Lo anterior debía entenderse sin perjuicio de las posibles responsabilidades en las que podrían haber incurrido los administradores o gestores contratados por la cooperativa promotora por los daños que pudieran haber causado a sus miembros como consecuencia de las gestiones relativas al acceso a la financiación cualificada para la adquisición de las viviendas.

Por tanto, se procedió al archivo del expediente, no sin antes comunicar la postura de esta institución tanto a la Administración afectada como a los autores de las quejas señaladas, en este último caso conjuntamente con la fundamentación jurídica de la decisión adoptada.

Todavía en relación con las ayudas contempladas en el Plan Estatal de Vivienda, cabe referirse al expediente **20080997**, donde el ciudadano planteaba su disconformidad con la denegación de financiación cualificada para la adquisición de una vivienda localizada en Medina del Campo (Valladolid). Al igual que ocurrió en el caso anterior, una vez admitida la queja a trámite y analizada la información proporcionada por la Consejería de Fomento, no se observó la concurrencia de irregularidad alguna por parte de esta, puesto que quedó acreditado que la vivienda para cuya adquisición se solicitaba la ayuda tenía una superficie útil superior a la máxima prevista para poder acceder a la misma. En consecuencia, se procedió a comunicar al autor de la queja el contenido de la información obtenida y la postura de esta institución conjuntamente con la fundamentación jurídica de la misma.

Por su parte, respecto a las ayudas dirigidas a subvencionar la adquisición de viviendas que vienen siendo convocadas anualmente por la Consejería de Fomento, cabe referirse a la solución alcanzada en el expediente **20082305**. En el mismo, el ciudadano planteaba su disconformidad con la denegación de una ayuda económica destinada a subvencionar la adquisición de una vivienda para el año 2008, debido a la presunta ausencia de entrega de la documentación que le había sido requerida por la Administración autonómica en el curso de la tramitación de su solicitud. Pues bien, tras dos peticiones de información realizadas por esta institución, aquella Consejería nos comunicó que se había estimado el recurso potestativo de reposición interpuesto por el solicitante frente a la resolución denegatoria de la subvención y que, en consecuencia, se había reconocido la ayuda económica solicitada.

A las ayudas a la rehabilitación de viviendas contempladas en el Plan Estatal de Vivienda y Suelo se refirió la resolución formulada en el expediente **20081783**, si bien en la



misma se realizaba una sugerencia de carácter general relacionada con una problemática que afecta a todas las subvenciones en materia de vivienda, como es la relativa a los retrasos en el abono de estas ayudas cuando ya han sido reconocidas a sus beneficiarios. En aquella queja, el ciudadano inicialmente nos planteaba una ausencia de resolución expresa de una solicitud de ayuda económica para la rehabilitación de una vivienda ubicada en una localidad de la provincia de Segovia. Admitida la queja a trámite, nos dirigimos a la Consejería de Fomento en solicitud de información relativa a la problemática planteada.

Pues bien, de la información proporcionada por la Administración autonómica se desprendía que, transcurridos más de dos años desde que se había comunicado por el ciudadano la finalización de la ejecución de las obras para las que se había solicitado la ayuda, y más de nueve meses desde que se había producido el reconocimiento definitivo de las ayudas financieras, aún no se había procedido al pago de estas últimas. En consecuencia, se puso de manifiesto la necesidad de que la Administración autonómica, en el marco de las competencias que le correspondían y de acuerdo con lo previsto en el Convenio de Colaboración suscrito con el Ministerio de Vivienda para la aplicación del Plan Estatal 2005-2008, adoptase las medidas oportunas para que se procediera al abono de las ayudas reconocidas. Por otra parte, considerando la problemática general derivada del retraso temporal en el abono de las cantidades económicas al cual ya se ha obligado la Administración autonómica, se sugirió a esta que en las resoluciones administrativas a través de las cuales se reconociera definitivamente una ayuda económica en forma de subvención en materia de vivienda, se mencionara expresamente el derecho que asiste al particular beneficiario de la misma de reclamar por escrito la deuda, a los efectos de que se generen los correspondientes intereses de demora a cargo de la Administración. En realidad, esta sugerencia general era una reiteración de tres resoluciones anteriores también dirigidas a la Consejería de Fomento en los expedientes **Q/2120/00**, **Q/2303/00** y **Q/323/04**, a las que se hizo una amplia referencia en los informes correspondientes a los años 2001 y 2004.

En atención a la argumentación jurídica enunciada someramente, se procedió a formular una resolución a la Consejería de Fomento en los siguientes términos:

“Primero.- Con carácter particular, adoptar, en el marco de las competencias que le corresponden a esa Administración autonómica y de acuerdo con lo previsto en el Convenio de Colaboración suscrito con el Ministerio de Vivienda para la aplicación del Plan Estatal 2005-2008, las medidas necesarias para que se proceda, en el plazo de tiempo más breve posible, al abono de las ayudas financieras reconocidas de forma definitiva a (...).



Segundo.- Con carácter general, valorar la inclusión en las resoluciones administrativas a través de las cuales se reconozca definitivamente una ayuda económica en forma de subvención en materia de vivienda, de la mención del derecho que asiste al particular beneficiario de la misma de reclamar por escrito la deuda, una vez transcurrido el plazo de tres meses desde su reconocimiento, a los efectos de que se generen los correspondientes intereses de demora a cargo de la Administración”.

Con posterioridad a la fecha de cierre del presente Informe, la Consejería destinataria de la resolución contestó a la misma señalando que, en aceptación de su punto primero, se había procedido al pago de la ayuda en cuestión. Esta circunstancia, una vez que se comunique al autor de la queja, dará lugar al archivo de esta última.

3.3.2. Ayudas al alquiler

España se caracteriza, en cuanto al régimen de tenencia de las viviendas, por un predominio de la propiedad sobre el alquiler y por una relevancia cuantitativa de este último relativamente baja en relación con lo que ocurre en otros países europeos. En este sentido, según los datos del Ministerio de Vivienda, en 2008 de un total de 16.747.294 viviendas principales, únicamente 2.208.539 (un 13%) se encontraban en régimen de alquiler. Los mismos datos referidos a Castilla y León arrojan un resultado similar (983.718 viviendas principales, de las cuales 89.605, un 9,1%, estaban arrendadas).

Por los motivos señalados, el fomento del alquiler debe ser una de las directrices esenciales de las políticas públicas de vivienda, tanto en el ámbito estatal como en el autonómico. En el primero, ya indicábamos en la introducción general a este apartado de vivienda, que el impulso del alquiler, conjuntamente con el de la rehabilitación de viviendas, son los dos grandes objetivos perseguidos por el Plan Estatal de Vivienda y Rehabilitación 2009-2012. Así mismo, también debemos referirnos aquí a la renta básica de emancipación, que según datos del Ministerio de Vivienda, en el mes de octubre de 2009 había sido reconocida a cerca de 150.000 jóvenes, de los cuales, más de 19.000 eran de Castilla y León.

Por su parte, la Administración autonómica, además de la colaboración con la estatal a través del reconocimiento de las ayudas al alquiler, también dispone de sus medidas propias dirigidas a potenciar el régimen de arrendamiento en nuestra Comunidad, tales como las ayudas dirigidas a subvencionar a los arrendatarios de viviendas, en ocasiones de forma complementaria a la renta básica de emancipación, o la gestión de la Reserva de Viviendas Vacías para Alquiler (Revival).

Pues bien, en relación con unas y otras se han presentado ante esta institución en 2009, veintidós quejas, catorce más que las planteadas en 2008. Una de las causas de este



aumento, sin duda, ha sido el número de ocasiones en las que los ciudadanos han acudido a esta institución poniendo de manifiesto dificultades para el cobro de la renta básica de emancipación (diez de aquellas se han referido a esta cuestión concreta).

Procede recordar aquí que, de conformidad con lo dispuesto en el art. 4 del RD 1472/2007, de 2 de noviembre, por el que se regula la renta básica de emancipación de los jóvenes, mientras el reconocimiento de esta ayuda económica corresponde a las comunidades autónomas, el abono final de la misma es responsabilidad del Ministerio de Vivienda. En cualquier caso, ambos momentos (reconocimiento y pago de la subvención), se encuentran íntimamente relacionados. Si, en cuanto al reconocimiento de esta ayuda en Castilla y León, esta Procuraduría concluyó en 2008, tras la tramitación de una actuación de oficio (**20080484**), que no se observaban irregularidades de carácter general, el pago de la citada subvención, por el contrario, está viéndose afectado por varias irregularidades, de las cuales son prueba las numerosas quejas que se están presentando, tanto ante el Defensor del Pueblo como ante esta Procuraduría, en las cuales se plantean demoras o interrupciones en su abono.

En concreto, el Defensor ha puesto en nuestro conocimiento, entre otras actuaciones, la formulación de diversas recomendaciones dirigidas al Ministerio de Vivienda, relativas a la modificación del RD, antes citado, reforma normativa que tuvo lugar mediante RD 366/2009, de 20 de marzo.

Por su parte, esta Procuraduría, cuando las quejas presentadas se refirieron a la ausencia o demora en el pago de la ayuda sin que tuviera influencia en ello la Administración autonómica, acordó la remisión de aquellas al Defensor del Pueblo. Así se procedió, por ejemplo, en los expedientes **20090016**, **20090712**, **20091026**, **20091723** o **20092156**. Por el contrario, en aquellos supuestos en los que se consideró que la ausencia o retraso en el pago de la ayuda podía encontrarse relacionada con una actuación de la Administración autonómica, se admitió a trámite la queja y se solicitó la información correspondiente a la Consejería de Fomento. Así ocurrió en los expedientes **20091221** y **20091888**, lográndose en ambos casos, tras la intervención de esta institución, la solución a la problemática planteada en cada uno de ellos, a través del efectivo abono de la ayuda.

En cuanto a las quejas presentadas en relación con la tramitación y resolución de las solicitudes de ayudas destinadas a los arrendatarios de viviendas convocadas por la Consejería de Fomento (en el año 2009, a través de la Orden FOM/486/2009, de 3 de marzo), procede referirse al expediente **20081558**, donde el ciudadano nos planteaba su disconformidad con la denegación de aquella ayuda a un arrendatario de un departamento de uso compatible con el alojamiento (Duca) incluido en la bolsa de alquiler de viviendas de la Junta de Castilla y León en Burgos. Admitida la queja a trámite, nos dirigimos a la Consejería de Fomento en solicitud de



información relativa a la problemática planteada, quien nos puso de manifiesto que la causa de la denegación de la ayuda en cuestión había sido que el objeto del arrendamiento era un local usado como vivienda, encontrándose el inmueble arrendado, por tanto, excluido del ámbito de aplicación de las órdenes de convocatoria de las ayudas.

A la vista del contenido de la información obtenida, se concluyó que el inmueble indicado no era una vivienda en términos jurídicos, tal y como se desprendía de la propia escritura de compraventa del mismo y de su inscripción catastral. Por otro lado, el hecho de que el citado inmueble hubiese sido arrendado a través de la bolsa de alquiler de viviendas gestionada por la Junta de Castilla y León no implicaba que el mismo se encontrase dentro del objeto de la subvención, tal y como era definido por las correspondientes convocatorias de la misma. En consecuencia, se procedió al archivo del expediente al no observarse ninguna irregularidad en la actuación de la administración, previa comunicación al autor de la queja de la postura de esta institución y de la fundamentación jurídica de la misma.

Así mismo, en el expediente **20091157**, su autor nos puso de manifiesto una presunta ausencia de pago de la ayuda económica dirigida a jóvenes arrendatarios que había sido reconocida a una persona residente en la provincia de Salamanca. Una vez admitida a trámite la queja y con posterioridad a la intervención de esta institución, la Administración autonómica procedió al abono de las cantidades económicas debidas al beneficiario de la subvención, circunstancia que fue puesta en conocimiento del ciudadano y motivó el archivo del expediente.

Finalmente, se indicaba con anterioridad que otra de las medidas a través de las cuales la Administración autonómica fomenta el alquiler en Castilla y León es la gestión del programa de viviendas vacías para alquiler. Pues bien, en relación con el funcionamiento de este instrumento administrativo se ha adoptado en 2009 una resolución. En efecto, en el expediente **20080792**, un ciudadano nos ponía de manifiesto que, pese a haber solicitado la inscripción de su vivienda, localizada en la ciudad de León, en Revival con el fin de que la misma fuera arrendada a través de aquel programa, su petición había sido denegada por la Administración autonómica. A la vista de la información proporcionada por la Consejería de Fomento en atención a nuestro requerimiento de información, se podía concluir que, en el supuesto planteado en esta queja, una vez tramitado el procedimiento correspondiente y habiendo sido aceptada por el propietario la propuesta de inscripción en Revival de la vivienda antes identificada, no se había procedido aún a la misma. En concreto, el motivo de la ausencia de inscripción de la vivienda era la falta de entrega por el propietario de determinada documentación requerida a este por Provil, S.A, empresa pública encargada de la gestión de este programa.



Sin embargo, esta Procuraduría consideró que la empresa pública señalada disponía de la documentación acreditativa del cumplimiento por la vivienda de los requisitos exigidos para ser inscrita en Revival, así como de la precisa para gestionar el programa de vivienda vacía. Por tanto, no disponiendo aquella empresa de discrecionalidad para exigir la presentación de documentos no requeridos por la normativa aplicable, se instó a que se procediera a la inscripción recomendada. En consecuencia, habiendo transcurrido más de un año desde que se había solicitado la inscripción de la vivienda y con base en la fundamentación jurídica correspondiente, se dirigió una resolución a la Consejería de Fomento con el siguiente tenor literal:

“En el ejercicio de la función de dirección atribuida por el Decreto 100/2005, de 22 de diciembre, por el que se regula la Reserva de Viviendas Vacías para Alquiler (Revival) de Castilla y León, y en aplicación del mismo, instar a Promoción de Viviendas, Infraestructuras y Logística, Sociedad Anónima (Provil S.A.) a que proceda a la inscripción en Revival de la vivienda localizada en (...) de León”.

La Consejería de Fomento aceptó expresamente la resolución indicada, señalando que, con posterioridad a la misma, se había procedido a la inscripción en Revival de la vivienda. Una vez puesta en conocimiento del autor de la queja la aceptación de la resolución, se procedió al archivo del expediente.

3.3.3. Ayudas a la vivienda rural

Por sus características físicas y demográficas, en Castilla y León reviste una especial relevancia el fomento de la adquisición y rehabilitación de viviendas en el medio rural. No se olvida de ello, el anteproyecto de ley del derecho a la vivienda, al que ya nos hemos referido con anterioridad, donde se señala, en su propia exposición de motivos, que el factor territorial y la dispersión de la población deben condicionar las actuaciones que configuran la política de vivienda en la Comunidad. En esta línea, aquel anteproyecto propone la regulación de una nueva tipología de vivienda de protección pública en el medio rural. No obstante, hasta la fecha aquel fomento se ha concretado en la regulación y convocatoria de ayudas económicas cuyo objeto es subvencionar la adquisición y rehabilitación de viviendas localizadas en el ámbito rural. Ahora bien, resulta necesario precisar qué se entiende a estos efectos por medio rural o núcleos rurales.

En relación con esta cuestión general, ya señalábamos en nuestro informe anual anterior que, como consecuencia de la tramitación del expediente de queja **20080745**, se había sugerido a la Consejería de Fomento que valorase flexibilizar el concepto de núcleo rural, definido en el Plan Director de Vivienda y Suelo de Castilla y León 2002-2009, incluyendo dentro de aquel a los núcleos de población separados con menos de 3.000 habitantes, aunque



pertenezcan a términos municipales cuya población exceda de 10.000 habitantes, con el fin de que las actuaciones protegibles que se lleven a cabo en viviendas ubicadas en aquellas localidades puedan ser subvencionadas a través de las ayudas a la vivienda rural.

Pues bien, en 2009 la Administración autonómica nos ha puesto de manifiesto la aceptación de la citada resolución, indicando que en la tramitación de la modificación del Decreto 52/2002, de 27 de marzo, de Desarrollo y Aplicación del Plan Director de Vivienda y Suelo de Castilla y León 2002-2009, para adaptarlo al RD, 2066/2008, de 12 de diciembre, por el que se regula el Plan Estatal de Vivienda y Rehabilitación, se iba a valorar la flexibilización del concepto de núcleo rural sugerida por esta Institución.

En este sentido, el Decreto 64/2009, de 24 de septiembre, por el que se ha modificado el Decreto 52/2002, de 27 de marzo, de Desarrollo y Aplicación del Plan Director de Vivienda y Suelo de Castilla y León 2002-2009, prevé en su art. cuarto, a través del cual se modifica el art. 6.1 del citado Decreto 52/2002, una flexibilización del concepto de núcleo rural. En efecto, en el precepto citado se contempla la posibilidad de declarar, mediante Orden de la Consejería competente en materia de vivienda, como núcleos rurales, además de municipios en principio excluidos (previsión que ya se incluye en la actualidad), otras entidades locales menores, cuando social y económicamente tengan un carácter eminentemente rural.

No obstante, se puso de manifiesto a la Consejería de Fomento, con anterioridad a la aprobación de la norma indicada y a los efectos oportunos, que, a juicio de esta Procuraduría, la mención señalada a las entidades locales menores era más conveniente que se realizara a localidades y/o núcleos de población, puesto que la utilización del término entidad local menor remite nuevamente y de forma exclusiva a una forma concreta de organización administrativa, circunstancia esta que puede continuar generando las contradicciones entre los objetivos perseguidos por las ayudas a la vivienda rural y la definición de esta a las que nos referíamos en la resolución a la que se hizo referencia en nuestro informe anterior. De todo ello fue debidamente informado el autor de la queja antes citada.

Como señalábamos también en el informe correspondiente al año 2008, en el expediente de queja **20081882**, su autor nos ponía de manifiesto que se había procedido a solicitar una ayuda a la vivienda rural, siendo denegada la petición con base, precisamente, en el hecho de que la vivienda en cuestión no se encontraba en un municipio que pudiera ser considerado núcleo rural. En concreto, la vivienda en cuestión se encontraba localizada en una pequeña población de apenas quinientos habitantes que pertenecía al término municipal de Segovia. Admitida la queja a trámite, se solicitó información a la Consejería de Fomento, quien nos confirmó que en este caso la desestimación de la solicitud estaba motivada por la circunstancia señalada. A la vista de la información obtenida, esta Procuraduría consideró que la



decisión que había motivado la queja era correcta desde un punto de vista jurídico, puesto que se había adoptado en aplicación del precepto antes señalado del Plan Director de Vivienda y Suelo vigente en aquel momento. No obstante lo cual, se comunicó al autor de la queja la resolución que había sido formulada en su día por esta Procuraduría, la contestación a la misma de la Consejería de Fomento y la nueva sugerencia que volvió a realizar esta Institución a la vista del contenido del proyecto del Decreto antes citado, aprobado después con fecha 24 de septiembre.

En cualquier caso, deseamos que la aplicación de la norma finalmente aprobada evite situaciones como las que habían dado lugar a las quejas señaladas reveladoras de una cierta disfuncionalidad en la aplicación de estas ayudas.

4. TRANSPORTES

El ejercicio de las competencias que el Estatuto de Autonomía atribuye a la Comunidad de Castilla y León en materia de transportes se encuentra necesariamente condicionado por su extensión geográfica y por su dispersión poblacional. Estos presupuestos determinan, de un lado, que la existencia de una red de servicios de transporte público suficiente y de calidad, a la que puedan acceder todos los ciudadanos con independencia del lugar donde residan, se erija en un elemento fundamental para la vertebración del territorio y en presupuesto básico de la eficacia de muchos de los derechos reconocidos a aquellos en la CE y en el propio Estatuto de Autonomía; y, de otro, que la creación y mantenimiento de aquella red se vea obstaculizada por numerosas dificultades, entre las cuales se encuentra, como es evidente, su elevado coste económico. Sin embargo, es obligado, por exigirlo así el cumplimiento de objetivos estatutarios como la prestación a todos los ciudadanos de unos servicios públicos de calidad o la cohesión social y territorial, hacer un esfuerzo dirigido a lograr la extensión de aquella red por todo el territorio autonómico y a que su funcionamiento responda a parámetros de calidad propios del siglo XXI.

En modo alguno se puede afirmar que las administraciones públicas, y en concreto la autonómica, no hayan empleado tiempo y recursos en alcanzar los objetivos señalados. Una prueba evidente de ello es la creación de sistemas como el servicio de transporte a la demanda, que esta Procuraduría viene elogiando en sus informes, debido a que comprueba todos los años, y 2009 no es una excepción, que a través de la entrada en funcionamiento de aquel servicio se resuelven muchos de los problemas relacionados con el transporte interurbano de viajeros que conducen a los ciudadanos a acudir a esta institución a plantear sus quejas. Desde un punto de vista económico, el esfuerzo en recursos dirigidos a la implantación de este servicio se concreta, según lo señalado en la contestación a la Pregunta Escrita n.º 2403 realizada en las Cortes de Castilla y León, en un coste de inversión entre los años 2004 y 2008 superior a los



seis millones de euros. Por otra parte, la extensión de este servicio a todo el territorio de la Comunidad es también uno de los objetivos perseguidos por el DL, aprobado en 2009 por la Junta de Castilla y León, y debidamente convalidado por las Cortes autonómicas, para garantizar la estabilidad del sistema concesional de transporte público regular interurbano de viajeros por carretera.

No obstante, y a pesar de haber sido anunciada, continúa quedando pendiente la aprobación de un marco legal regulador del transporte interurbano de viajeros, al cual ya nos referimos en nuestro Informe anterior, donde se hizo alusión a las sugerencias realizadas a la Administración autonómica acerca de la inclusión en una futura ley de transporte rural e interurbano de cuestiones tales como la regulación de los derechos de los viajeros o la configuración general del régimen jurídico de las estaciones de transporte de viajeros. A diferencia de lo ocurrido en Castilla y León, otras comunidades, como Galicia, Madrid y Extremadura, sí han procedido en 2009 a aprobar leyes relacionadas con el transporte interurbano.

Comenzando con el examen de las quejas presentadas en 2009, procede señalar que han sido diecisiete los conflictos relativos al funcionamiento de los servicios de transporte que han conducido a los ciudadanos a acudir a esta institución (diez menos que en 2008). Por tanto, el paulatino ascenso del número de quejas presentadas en relación con los servicios de transporte al que hacíamos referencia en el Informe de 2008 se ha visto interrumpido. Por materias, continúa siendo el transporte de viajeros por carretera el que más quejas genera, puesto que once de las diecisiete quejas indicadas se refirieron al mismo, planteándose en otras cinco cuestiones relacionadas con el transporte ferroviario. En cualquier caso, el descenso en la conflictividad relativa a esta materia, al que antes se ha hecho referencia, se debe a la reducción de las quejas relativas a los servicios de transporte interurbano de viajeros por carretera, puesto que de las dieciocho quejas presentadas en 2008 se ha pasado a las seis planteadas en 2009.

En cuanto a las resoluciones formuladas en 2009, cabe destacar que se han referido a la tramitación de las reclamaciones presentadas por los usuarios de los servicios de transporte de viajeros por carretera respecto a las condiciones de prestación de los mismos. Lo anterior evidencia la conveniencia de la aprobación del marco legal propio de la Comunidad antes indicado, para, entre otros objetivos, determinar con claridad cuáles son los derechos de aquellos usuarios y cuál debe ser la forma en la que han de ser tramitadas y resueltas las reclamaciones planteadas ante la administración competente.

Respecto a la colaboración prestada por las administraciones, y en especial por la autonómica, en la tramitación de los expedientes referidos a este sector de la actividad



administrativa, aquella ha sido, con carácter general, adecuada. No obstante, cabe señalar que en cuatro expedientes debimos reiterar nuestra petición de información a la Consejería de Fomento en dos ocasiones antes de que la misma fuera atendida. Por su parte, la resolución dirigida a la misma Consejería en el expediente **20082013**, al cual nos referiremos con posterioridad, debió reiterarse tres veces antes de que fuera contestada por aquella con posterioridad a la fecha de cierre del presente Informe.

Por último, procede recordar que en nuestro Informe anterior resaltábamos de forma negativa la ausencia de contestación a la resolución formulada de oficio a la Consejería de Fomento en relación con las estaciones de transporte de viajeros (**OF/13/07**). Pues bien, en 2009, como se señala en la parte de este Informe dedicada a las actuaciones de oficio, la resolución fue debidamente contestada, si bien ante una primera respuesta, cuando menos, poco clarificadora de la postura de la Administración autonómica ante nuestra resolución, fue necesario requerir a la Consejería citada una aclaración de aquella, la cual tuvo lugar en el sentido desarrollado en el apartado correspondiente del presente Informe.

4.1. Transporte de viajeros por carretera

4.1.1. Transporte interurbano

Al igual que ocurrió en 2008, las dos problemáticas vinculadas al transporte interurbano de viajeros en relación con las cuales ha intervenido esta Procuraduría han sido la inexistencia o insuficiencia de los servicios existentes en una determinada localidad o zona geográfica; y la tramitación y resolución de reclamaciones presentadas por los usuarios acerca de la prestación de estos servicios. El resultado de estas intervenciones ha sido diferente en uno y en otro caso, puesto que, mientras la tramitación de los expedientes referidos a la primera de las cuestiones ha finalizado con la solución de la problemática planteada o con la verificación de la inexistencia de una actuación administrativa irregular, en tres de los expedientes en los cuales se planteaban aspectos relacionados con la tramitación de reclamaciones planteadas por los usuarios se procedió a formular una resolución a la Consejería de Fomento.

Así, comenzando con la primera de las problemáticas indicadas, procede señalar que en los expedientes **20080901**, **20081776** y **20082202**, el contenido de las quejas presentadas por los ciudadanos era análogo (ausencia de servicios de transporte suficientes), variando únicamente la zona geográfica o localidad a la que se refería cada una de ellas (localidades o zonas de las provincias de Ávila, Segovia y León, respectivamente). En los tres casos, una vez admitidas a trámite las quejas, nos dirigimos a la Consejería de Fomento en solicitud de información correspondiente a los servicios de transporte existentes en la localidad



o zona de la que se trataba. A la vista de la información obtenida, se podía concluir que, tras la intervención de esta institución, la problemática que se había planteado en cada una de las quejas indicadas se encontraba solucionada o en vías de solución como consecuencia de la implantación del servicio de transporte a la demanda en las zonas de Muñana (Ávila), Navafría (Segovia), y Armunia (León), respectivamente. En el tercer caso, la puesta en funcionamiento del servicio aún no había tenido lugar, pero, con carácter provisional, se había procedido a incorporar la localidad a una concesión administrativa de servicio de transporte público regular permanente y de uso general de viajeros por carretera ya existente. En consecuencia, se informó a los ciudadanos de la solución alcanzada y se procedió al archivo de los expedientes.

Por su parte, en las quejas **20080120** y **20080867**, los ciudadanos planteaban también la insuficiencia de los servicios de transporte público de viajeros por carretera existentes en dos zonas de las provincias de Soria y Segovia, respectivamente. En ambos casos, las quejas fueron admitidas a trámite y se procedió a formular la correspondiente petición de información a la Administración autonómica. Considerando el contenido de la información obtenida, en los dos supuestos se concluyó que, si bien era evidente que todo lo que fuera incrementar las posibilidades de desplazamiento de los vecinos de pequeñas localidades a otras más grandes y dotadas de mayores servicios era un objetivo siempre deseable, en los dos casos concretos que habían sido planteados no se podía considerar la situación existente al respecto como irregular, teniendo en cuenta, de un lado, el número de habitantes de las localidades, y, de otro, los servicios públicos de transporte por carretera que ya existían en las mismas. Incluso, en el caso concreto planteado en la primera de las quejas señaladas, se estimó que desde el año 2006, cuando ya se había tramitado un expediente de queja por la misma cuestión, se habían adoptado las medidas oportunas para mejorar la situación de ausencia absoluta de transporte público existente en el pasado, incluida la implantación del servicio de transporte a la demanda. En consecuencia, considerando la inexistencia de irregularidad administrativa alguna, se procedió al archivo de las dos quejas indicadas, previa comunicación a sus autores de la información obtenida y de la fundamentación de la postura adoptada.

Por el contrario, como ya indicábamos con anterioridad, sí se han formulado resoluciones a la Consejería de Fomento en relación con la tramitación de reclamaciones presentadas por los usuarios de los servicios de transporte de viajeros por carretera.

En este sentido se procedió en el expediente **20082013**, donde su autor planteaba la ausencia de actuaciones a la vista de la presentación de dos denuncias frente a una empresa prestadora del servicio de transporte de viajeros entre las localidades de Palencia y Salamanca por aspectos relacionadas con la expedición de los títulos de viaje. Admitida la queja a trámite, nos dirigimos en solicitud de información a la Consejería de Fomento, quien nos puso de



manifiesto que, una vez presentada la denuncia, se había dado traslado de la misma a la empresa denunciada con la finalidad de que esta alegara lo que estimara oportuno. Continuaba señalando la Administración autonómica en su informe que, una vez realizadas alegaciones por la mercantil indicada, aunque se había emitido un informe contrario al inicio de actuaciones sancionadoras, ni se había adoptado la correspondiente decisión formal por el órgano competente para ello, ni se había procedido a comunicar aquel informe al denunciante.

Considerando el contenido de la información obtenida, se estimó oportuno señalar a la Administración autonómica que, presentada una denuncia escrita de unos hechos que pudieran ser constitutivos de una infracción administrativa, el órgano competente para ello no se encontraba obligado a incoar el correspondiente procedimiento sancionador, aunque sí a comunicar al denunciante los motivos por los cuales no se estimaba procedente aquella incoación. Así mismo, con carácter previo a la adopción de alguna de las dos decisiones indicadas (incoación del procedimiento o archivo de la denuncia), el órgano competente podía llevar a cabo, a modo de información previa, actuaciones dirigidas a determinar si concurrían en los hechos denunciados indicios suficientes para proceder a la incoación del procedimiento punitivo (arts. 206 y 209 del RD, 1211/1990, de 28 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres). Sin embargo, esta institución no disponía de datos suficientes para pronunciarse acerca si los hechos que habían sido denunciados, constituían o no una infracción administrativa en materia de transportes terrestres.

En atención a la argumentación jurídica apuntada, se dirigió una resolución a la Consejería de Fomento con el siguiente tenor literal:

“Primero.- De conformidad con lo dispuesto en el art. 206 del RD, 1211/1990, de 28 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres (modificado por RD, 1225/2006, de 27 de octubre), comunicar a (...) la decisión adoptada a la vista de la denuncia presentada por el mismo (...).

Segundo.- Comunicar, en el caso de que no se hubiera hecho aún, a los ciudadanos que hayan presentado denuncias en relación con el servicio regular de transporte de viajeros por carretera referido en la presente queja, la decisión adoptada en cada caso a la vista de la formulación de aquellas”.

Esta resolución fue aceptada expresamente por la Consejería de Fomento con posterioridad a la fecha de cierre del presente Informe, circunstancia que, una vez comunicada al ciudadano, motivará el archivo de la queja.

Por su parte, en los expedientes **20080803** y **20081249**, sus autores se referían al desconocimiento de las actuaciones que habían sido llevadas a cabo por la Administración



autonómica a la vista de las reclamaciones presentadas en relación con servicios de transporte de viajeros cuya competencia correspondía a la Administración del Estado. Admitidas ambas quejas a trámite, nos dirigimos en solicitud de información a la Consejería de Fomento, quien nos informó en los dos supuestos que, en aplicación de la Orden del Ministerio de Fomento 3398/2002, de 20 de diciembre, por la que se establecen normas de control en relación con los transportes públicos de viajeros por carretera, se había procedido a remitir la reclamación presentada a la Dirección General de Transportes por Carretera del Ministerio de Fomento. Sin embargo, en ninguno de los dos casos se había puesto en conocimiento del ciudadano esta circunstancia.

Considerando lo anterior y sin perjuicio de la correcta remisión de las denuncias presentadas, esta Procuraduría consideró que si se hubiera informado a los denunciantes de la forma en la cual se había procedido se hubiera garantizado de una forma más adecuada el respeto por la Administración autonómica de los derechos reconocidos a todos los ciudadanos en sus relaciones con las administraciones públicas enunciados en el art. 35 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre. Por este motivo, en los dos expedientes indicados se dirigió una resolución a la Consejería de Fomento en los siguientes términos:

“Con carácter general, en los supuestos en los que se proceda a remitir a la Dirección General de Transportes por Carretera del Ministerio de Fomento reclamaciones relativas a servicios regulares de transporte de viajeros de uso general, comunicar esta circunstancia al reclamante, con indicación de los datos de contacto generales de aquella Dirección General”.

Ambas resoluciones fueron aceptadas expresamente por la Consejería destinataria de las mismas, circunstancia que, una vez comunicada a los autores de las quejas, motivo el archivo de estas últimas.

Para finalizar esta referencia a las actuaciones llevadas a cabo en relación con los servicios de transporte interurbano, cabe señalar la solución alcanzada en la problemática planteada en el expediente **20081742**, donde el ciudadano hacía referencia a la necesaria instalación de una marquesina en una localización concreta del margen de una carretera de la provincia de León, con la finalidad de que aquella pudiera ser utilizada por los usuarios del servicio de transporte que unía las localidades de Cabrillanes y Ponferrada, el cual tenía su parada en aquel lugar. Admitida la queja a trámite, nos dirigimos en varias ocasiones a la Consejería de Fomento y al Ayuntamiento en cuyo término municipal se solicitaba la construcción de la marquesina citada. A la vista de la información obtenida, se constató que, tras la intervención de esta institución, el Ayuntamiento en cuestión había logrado la cesión gratuita de la parcela en la que iba a ubicar la marquesina, y que, por tanto, la instalación de la



misma se iba a iniciar en un plazo breve de tiempo. Una vez comunicada al autor de la queja la información obtenida y considerando la próxima solución de la cuestión que había motivado la presentación de la queja, se procedió a su archivo.

4.1.2. Transporte urbano

En 2009, no se ha adoptado ninguna resolución en relación con el transporte urbano colectivo de viajeros. Sin embargo, es destacable que las dos problemáticas puestas en nuestro conocimiento por los ciudadanos a través de sus quejas, remiten a dos cuestiones que ya habían sido tratadas en años anteriores y sobre las cuales se había tenido la oportunidad de formular las correspondientes resoluciones.

La primera de las citadas problemáticas se encuentra, en realidad, a medio camino entre el transporte urbano y el interurbano, y es la relativa a la adecuada coordinación entre ambos en las principales ciudades de la Comunidad y en los municipios que forman parte de su alfoz. Recordábamos en nuestro Informe anterior que en los años 2004, 2005 y 2007, se había instado por parte de esta Procuraduría, a través de sus resoluciones, a las administraciones implicadas a que agilizaran la tramitación necesaria para proceder a la aprobación de los Planes Coordinados de Explotación de las áreas metropolitanas de Valladolid, Salamanca y León. Concretamente, en el caso de León la citada resolución fue formulada en el expediente **Q/920/07** y, a pesar de que la misma fue aceptada expresamente tanto por la Consejería de Fomento como por el Ayuntamiento de León, lo cierto es que la aprobación del Plan Coordinado de Explotación de León se encuentra aún pendiente, a diferencia de otros que ya han sido aprobados como los de Salamanca y Burgos.

Pues bien, en 2009 se han planteado dos quejas relacionadas con esta coordinación. La primera de ellas (**20090866**) es, en realidad, una continuación de la antes citada y en la misma su autor plantea su disconformidad con la ubicación actual de las paradas de los servicios de transporte público en la localidad de Valdelafuente, perteneciente al término municipal de Valdefresno, limítrofe con el de León. En la segunda (**20091795**), por su parte, el ciudadano nos puso de manifiesto las deficientes condiciones de la prestación del servicio de transporte público de viajeros en el término municipal de San Andrés del Rabanado, también limítrofe con León.

En ambos expedientes nos dirigimos en solicitud de información a la Consejería de Fomento y a los ayuntamientos afectados, no habiéndose obtenido la totalidad de la información solicitada en los dos casos sino con posterioridad a la fecha de cierre del presente Informe. En nuestro próximo Informe, haremos referencia a la postura que adopte esta institución respecto a las cuestiones planteadas en aquellos expedientes, si bien se puede



adelantar que muchas de ellas podrían, cuando menos, ser objeto de una mejora con la aprobación del Plan señalado.

En cuanto a la segunda de las problemáticas antes enunciadas, la misma se refiere al funcionamiento del servicio de transporte urbano de Ponferrada, en relación con el cual se formuló en 2006 una resolución al Ayuntamiento. Esta Entidad local había contestado a nuestra resolución poniéndonos de manifiesto la mejora notable de la conexión entre los núcleos de Bárcena y Ponferrada (pertenecientes al mismo término municipal) que iba a producirse como consecuencia del proyecto integral de remodelación del transporte público de Ponferrada que se estaba abordando entonces. Pues bien, en 2009, puesto en marcha el proyecto indicado, se han planteado dos nuevas quejas en relación con este servicio, en las cuales se hace referencia a la falta de publicidad de la supresión de algunas de sus líneas **(20091536)** y a los perjuicios causados a las personas residentes en el núcleo de Bárcena como consecuencia de la supresión de cinco servicios correspondientes a la línea que une el mismo con la localidad de Ponferrada **(20091543)**.

Admitidas ambas quejas a trámite, nos hemos dirigido en solicitud de información al Ayuntamiento de Ponferrada. En nuestro próximo Informe se hará referencia a la postura que adopte esta institución, postura que, al igual que ocurría en el caso de León, podría estar relacionada también con la posible aprobación de un Plan Coordinado de Explotación.

4.2. Transporte ferroviario

En cuanto a las quejas presentadas en 2009 respecto al funcionamiento de los servicios de transporte ferroviario, es destacable el descenso de las planteadas en relación con la Línea de Alta Velocidad Valladolid-Madrid, que entró en funcionamiento en el mes de diciembre de 2007. Únicamente una, de un total de cinco quejas relativas a este tipo de transporte, se ha referido a esta línea (en 2008, en cuatro de las seis ocasiones en las que los ciudadanos habían acudido a esta institución el funcionamiento de aquella línea de alta velocidad había sido el motivo).

En cualquier caso, como en años anteriores y como no podía ser de otra forma, la actuación de esta institución respecto a las quejas presentadas por los ciudadanos se ha encontrado condicionada por la adscripción al Ministerio de Fomento de Adif, Renfe-Operadora y Feve, entidades competentes para la gestión de la infraestructura y de los servicios ferroviarios.

En este sentido, tres de las cinco quejas presentadas en 2009 fueron remitidas al Defensor del Pueblo, puesto que era este el comisionado parlamentario competente para supervisar la actuación que había dado lugar a la queja. Así se procedió en los expedientes



20090151, donde el ciudadano aludía a un retraso superior a dos horas en un tren Alvia que recorría el trayecto entre Madrid y León; **20091566**, relacionado con la presunta existencia de deficiencias en una estación de ferrocarril de una localidad de la provincia de Ávila; y, **20092010**, en el que su autor planteaba la generación de unos daños como consecuencia de la supresión de un paso a nivel de la red ferroviaria de vía estrecha en la provincia de León. De la información que nos ha transmitido el Defensor del Pueblo, se desprende que ninguno de los tres supuestos señalados ha dado lugar a la formulación de una resolución por el comisionado parlamentario estatal a algún organismo o entidad integrante de la Administración estatal.

A diferencia de lo ocurrido en los expedientes anteriores, la queja **20091866**, donde el ciudadano hacía alusión al retraso en la tramitación de una reclamación presentada ante la Junta Arbitral de Transporte de Salamanca en relación con un servicio de transporte ferroviario de viajeros entre las localidades de Valladolid y París, fue admitida a trámite. Habiéndonos dirigido a la Consejería de Fomento en solicitud de información, en la fecha de cierre del presente Informe aún no había sido recibida la contestación a aquella.

5. COMUNICACIONES Y SOCIEDAD DEL CONOCIMIENTO

No caben dudas acerca de la relevancia que las nuevas tecnologías (también denominadas tecnologías de la información y de la comunicación) han adquirido en el desarrollo de la vida de todos. Baste señalar al respecto, que el acceso y utilización de aquellas se ha convertido en un medio normal para la realización de numerosas actividades cotidianas, cuando no en un presupuesto ineludible para que puedan ser emprendidas algunas de ellas. No se olvidó de ello el Estatuto de Autonomía, que impone expresamente a los poderes públicos de la Comunidad la obligación de promover y adoptar las medidas necesarias para garantizar la plena incorporación de Castilla y León a la sociedad del conocimiento y la igualdad de oportunidades de todas las personas en el acceso a la formación y al uso de las tecnologías de la información y la comunicación (art. 16.21). Este mandato cobra mayor importancia si consideramos que, hoy en día, además del imprescindible impulso económico que para un territorio supone la universalización de estas tecnologías, la efectividad de derechos sociales, como la educación, la salud, el acceso a los servicios sociales o los propios de colectivos necesitados de especial atención, requiere, en muchos casos, un adecuado uso de aquellas por los poderes públicos y un acceso funcional a las mismas por los ciudadanos.

Ahora bien, es evidente que todo lo relacionado con estas tecnologías, su marco jurídico, los derechos reconocidos a los ciudadanos en este ámbito y las acciones de los poderes públicos dirigidas a su implantación, está sujeto a un cambio constante. Una manifestación de esta continua evolución es el propio contenido de las quejas presentadas por los ciudadanos, puesto que, de una situación, entre los años 2000 y 2004, en la que la demanda de los



ciudadanos se limitaba a disponer de un servicio telefónico fijo que funcionara correctamente o a poder acceder a Internet (acceso que no era posible, en muchos casos, como consecuencia de la utilización de los denominados teléfonos rurales de acceso celular), se ha llegado al contexto actual, donde las peticiones se dirigen a solicitar la existencia de cobertura de telefonía móvil o a poder disponer de una conexión de banda ancha, con una velocidad determinada y a través de una concreta tecnología (por ejemplo, ADSL).

La relevancia del acceso a las tecnologías de la información y de la comunicación para que la efectividad de los derechos de los ciudadanos sea real y la constante evolución a la que se ve sometido el Ordenamiento jurídico y la acción de las administraciones públicas en este ámbito condujo a los defensores del pueblo a debatir sobre este tema en las XXIV Jornadas de Coordinación de Defensores del Pueblo, celebradas en el mes de octubre en Sevilla, centradas en el análisis de los derechos de la ciudadanía y las tecnologías de la información y la comunicación.

No procede reproducir aquí la totalidad de las conclusiones a las que se llegó en aquellas Jornadas a las cuales nos remitimos. Únicamente destacaremos que dos de esas conclusiones, referidas a la extensión de la conexión a Internet de banda ancha y a la protección de los derechos de los usuarios de los servicios de telecomunicaciones frente a los operadores, han tenido su traducción en la acción desarrollada por esta institución en 2009. En concreto, respecto a la primera cuestión (extensión de la conexión de banda ancha), ha finalizado en 2009 una actuación de oficio iniciada el año anterior a través de la formulación de una resolución a la Consejería de Fomento. En la misma se ha sugerido a este centro directivo la elaboración y aprobación de un nuevo plan de banda ancha cuyo objetivo sea la universalización del acceso a este tipo de conexión en Castilla y León y el fomento de su adecuada utilización por los ciudadanos. Por su parte, la protección de los usuarios de las nuevas tecnologías ha motivado el inicio de una actuación, también de oficio, cuyo objeto es verificar el contenido de la actuación llevada a cabo por la Administración autonómica, en el ejercicio de sus competencias en materia de consumo, con el fin de mejorar y reforzar aquella protección. El contenido de ambas actuaciones ha sido desarrollado ampliamente en la parte de este Informe dedicada a las actuaciones de oficio, a donde nos remitimos.

La creciente relevancia que el acceso a las nuevas tecnologías está adquiriendo se manifiesta en el aumento de quejas que se está produciendo en los últimos años. Si en 2008 se habían presentado treinta y cuatro quejas en este ámbito, quince más que en el año anterior, en 2009 han sido treinta y seis las ocasiones en las que los ciudadanos nos han planteado conflictos relacionados con la sociedad del conocimiento (dos más que en 2008), de las cuales veintidós se referían a los servicios telefónico y de Internet, y cinco a la recepción de la señal televisiva. Dentro de las primeras y como en años anteriores, la falta de acceso a una conexión



de Internet de banda ancha y los conflictos contractuales con los operadores de telecomunicaciones fueron las problemáticas que, de forma más frecuente, se plantearon por los ciudadanos (en cinco y ocho ocasiones, respectivamente).

En cuanto a las resoluciones formuladas en relación con la actuación de los poderes públicos, ya se ha indicado en informes anteriores que la competencia estatal genérica en materia de telecomunicaciones motiva que la adopción de resoluciones en este ámbito material se produzca, fundamentalmente, como consecuencia de investigaciones iniciadas de oficio y no como resultado de la tramitación de quejas presentadas por los ciudadanos. Por este motivo, la resolución adoptada en 2009 en relación con las nuevas tecnologías fue la dirigida a la Consejería de Fomento en el expediente **20080485**, relativa a la extensión de la conexión a Internet de banda ancha y al fomento de su utilización por los ciudadanos castellano y leoneses. Su contenido se desarrolla ampliamente en la parte de este Informe dedicada a las actuaciones de oficio.

Para finalizar este apunte introductorio, cabe señalar que la colaboración de las administraciones públicas en la tramitación de los expedientes relacionados con las nuevas tecnologías, en aquellos casos en los que aquella fue necesaria, ha sido, con carácter general, correcta. No obstante, debemos destacar aquí que el expediente **Q/1282/07**, referido a la recepción de la señal analógica de televisión en el término municipal de Boca de Huérgano (León) y donde se había formulado una resolución al Ayuntamiento ha sido archivado en 2009 sin poder comunicar al ciudadano la postura de la Entidad local señalada ante nuestra resolución, pese a haber sido requerida reiteradamente.

5.1. Servicio postal

Sin perjuicio de lo señalado con anterioridad respecto a las nuevas tecnologías, el servicio postal universal, regulado, esencialmente, en la Ley 24/1998, de 13 de julio, continúa siendo una garantía mínima de que todos los ciudadanos puedan acceder a determinados servicios postales a un precio asequible. De hecho, el mantenimiento y desarrollo de la comunicación postal, con las necesarias adaptaciones, no es contradictorio con el desarrollo de las tecnologías de la información y de la comunicación. Por el contrario, lo deseable es que todos los sistemas de comunicación puedan ser complementarios, máxime cuando a través del correo se prestan servicios que no pueden realizarse de otra forma, como la entrega de paquetes. Sin duda, una prueba de esta complementariedad es el crecimiento del envío de paquetería como consecuencia del desarrollo del comercio electrónico, que ha sido puesto de manifiesto, por ejemplo, por la Unión Postal Universal.

En cualquier caso, a los efectos que aquí interesan, es destacable el notable incremento en 2009 de las quejas planteadas en relación con el funcionamiento del servicio



postal. En efecto, si en los últimos dos años, únicamente se había presentado una queja cada año en relación con este servicio público, en 2009 han sido nueve las ocasiones en las que los ciudadanos nos han trasladado conflictos relacionados con este sistema de comunicación. Con carácter general, deficiencias en la prestación del servicio de correos en localidades de las provincias de Ávila (**20090957** y **20091565**), Burgos (**20091725**), León (**20091480**), Palencia (**20090612**), Segovia (**20090535** y **20090597**), Soria (**20092261**) y, en fin, Valladolid (**20091486**), motivaron las nueve quejas señaladas.

La adscripción estatal del operador habilitado para la prestación del servicio postal universal (Sociedad Estatal Correos y Telégrafos, S.A.), y, como tal, responsable de la actuación que había dado lugar a las quejas citadas, motivó la remisión de todas ellas al Defensor del Pueblo. De la información que nos ha proporcionado esta última institución, se desprende que cinco de las quejas remitidas fueron admitidas a trámite e investigadas, por tanto, las deficiencias expuestas en las mismas.

5.2. Servicio telefónico e Internet

Ya anunciábamos con anterioridad que la imposibilidad de acceder a una conexión de banda ancha y la vulneración de los derechos de los usuarios de los servicios de telecomunicaciones por los operadores en el marco de sus relaciones contractuales, han sido las dos cuestiones que de forma más frecuente nos han planteado los ciudadanos en 2009. No es casualidad que ambas problemáticas fueran estudiadas en las Jornadas de Coordinación de Defensores del Pueblo antes señaladas, ni que, ambas también, hayan sido objeto de dos actuaciones de oficio llevadas a cabo por esta institución, que han sido ampliamente referidas en la parte correspondiente de este Informe, a la que aquí nos remitimos.

En cuanto a la imposibilidad de acceso a la conexión de banda ancha, procede apuntar que existe un consenso acerca de la exigencia de generalizar este acceso, de lo cual es una prueba evidente las políticas públicas llevadas a cabo en este sentido en los últimos años y la próxima inclusión de aquella conexión (con una velocidad mínima de un megabyte/segundo) dentro del servicio universal de telecomunicaciones, de conformidad con lo anunciado en el mes de noviembre por el Ministerio de Industria, Turismo y Comercio.

Respecto a la tramitación de los expedientes de queja en los cuales se planteaba aquella imposibilidad de acceso, en aquellos supuestos en los que hemos comprobado la inclusión de la localidad identificada por el ciudadano dentro del Programa Nacional de Extensión del Acceso a la Banda Ancha en Zonas Rurales y Aislada, desarrollado por el Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, o del Programa de Banda Ancha 2005-2007, llevado a cabo por de la Junta de Castilla y León, se ha puesto en conocimiento de aquel esta circunstancia, remitiendo al autor de la queja al operador correspondiente en cada caso para



que procediera a solicitar la instalación de la conexión de banda ancha. Esta comunicación se ha acompañado de información acerca de la resolución dirigida a la Consejería de Fomento relativa a la elaboración y aprobación de un nuevo plan de banda ancha para Castilla y León, así como de la aceptación de la misma por parte de aquel centro directivo. Así se procedió en los expedientes **20091525** y **20091936**, ambos referidos a la ausencia de acceso a Internet mediante una conexión de banda ancha en localidades de la provincia de Salamanca. Del mismo modo se procedió en el expediente **20090135**, donde el autor de la queja denunciaba la falta del acceso indicado en una localidad de la provincia de Burgos, si bien en este caso concreto la información acerca de la inclusión del núcleo de población, en este caso, en el Plan Nacional citado, fue obtenida a través de la Consejería de Fomento, a quien nos habíamos dirigido, previa admisión a trámite de la queja, debido a que no nos constaba que los residentes en la localidad en cuestión pudieran solicitar a algún operador la instalación de la conexión.

La segunda de las problemáticas es la relativa a todos aquellos conflictos que surgen entre los usuarios de los servicios de telecomunicaciones y los operadores que los prestan, con una posible vulneración de los derechos reconocidos a los primeros. Es este un ámbito donde la conflictividad es creciente, como se desprende, por ejemplo, del incremento en el primer semestre de 2009, en un 28,3% respecto al mismo período de tiempo del año anterior, del número de reclamaciones presentadas ante la Oficina de Atención al Usuario de Telecomunicaciones del Ministerio de Industria, Turismo y Comercio. Quizás por este motivo se haya aprobado en 2009 una carta de derechos del usuario de los servicios de comunicaciones electrónicas, donde se recogen los derechos específicos reconocidos a estos en sus relaciones con los operadores (RD 899/2009, de 22 de mayo).

En ocho de las quejas presentadas, se plantearon conflictos como los indicados, con especial incidencia de los relativos a la facturación de los servicios (cuatro de ellas se referían a esta cuestión concreta). En relación con la mayoría de estos expedientes, se procedió a poner en conocimiento de los ciudadanos la forma en la cual podían presentar sus reclamaciones, primero ante el operador correspondiente y después, en su caso, ante la Oficina de Atención al Usuario de Telecomunicaciones, antes señalada, de conformidad con lo dispuesto el art. 27 del RD 899/2009, de 22 de mayo (una vez que entró en vigor esta norma) y en la Orden ITC/1030/2007, de 12 de abril. Del mismo modo, se indicó también a los ciudadanos que, en el supuesto de que presentaran la correspondiente reclamación y la misma no fuera atendida debidamente por la Oficina señalada, podían acudir nuevamente a esta institución o al Defensor del Pueblo a plantear nuevamente su queja. De esta forma se actuó, entre otros, en los expedientes **20090366**, **20091873**, **20092221**, **20092324**.



Además de las quejas presentadas en relación con el servicio telefónico y de Internet relativas a las dos grandes problemáticas indicadas, los ciudadanos también nos han hecho llegar sus quejas acerca de otros aspectos relacionados con aquellos servicios.

Así, en los expedientes **20091384** y **20091556**, se planteaban cuestiones relacionadas con dos de las prestaciones incluidas dentro del servicio universal de telecomunicaciones, tal y como se encuentra definido en la Ley 32/2003, de 3 de noviembre, General de Telecomunicaciones, como son la oferta suficiente de teléfonos públicos de pago y el denominado abono social, respectivamente. Precisamente por estar referidos directamente al servicio universal de telecomunicaciones, ambos expedientes fueron remitidos al Defensor del Pueblo. En relación con la segunda de las quejas indicadas, el Defensor del Pueblo nos comunicó que había puesto de manifiesto al ciudadano que su problema podría estar resuelto como consecuencia de la entrada en vigor de la Orden PRE/1231/2009, de 18 de mayo, por la que se publicó el Acuerdo de la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos, de 16 de abril de 2009, por la que se modifica el umbral de renta familiar que da acceso al abono social.

Por su parte, en los expedientes **20090405**, **20090563** y **20091137**, los ciudadanos manifestaban su disconformidad con la tramitación y resolución de sus solicitudes de ayudas económicas dirigidas a financiar el acceso a Internet con banda ancha convocadas por la Administración autonómica, dentro del Programa Conéctate. Las tres quejas fueron admitidas a trámite, habiéndonos dirigido a la Consejería de Fomento (en el segundo expediente en tres ocasiones) en solicitud de información acerca de los trámites realizados a la vista de aquellas solicitudes, quedando pendiente, en la fecha de cierre de este Informe, la recepción del último de los informes requeridos en el segundo de los expedientes indicados. En 2010, informaremos de las posturas que se adopten en los citados expedientes. En cualquier caso, cabe señalar que esta Procuraduría ya ha tenido la oportunidad de formular resoluciones relacionadas con estas ayudas económicas en años anteriores, tanto a instancia de los ciudadanos (por ejemplo, en el expediente de queja **Q/931/06**) como de oficio (**OF/16/06**), ambas adoptadas en 2006 y desarrolladas en el Informe correspondiente a ese año.

Para finalizar, y como ejemplo de formas novedosas en las cuales pueden verse afectados los derechos de los ciudadanos como consecuencia de la utilización de las nuevas tecnologías, procede hacer una breve referencia a dos expedientes de queja en los que, si bien no era posible la intervención de esta institución, sí se procedió a ofrecer a los ciudadanos información acerca de los mecanismos de los que disponían para defender sus derechos.

Así, en primer lugar, en el expediente **20091995**, se planteaba por el ciudadano su oposición a la posibilidad de que, cualquier persona, pudiera acceder a sus datos de carácter



personal mediante la utilización de un buscador de Internet. A la vista del contenido de la queja señalada, estimamos oportuno poner de manifiesto a su autor que la Agencia Española de Protección de Datos, en su Declaración de fecha 1 de diciembre de 2007, ya había señalado que los servicios de búsqueda en Internet se encontraban sujetos también a las garantías establecidas en la LO 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal. En consecuencia, el ciudadano estaba facultado para ejercer sus derechos de cancelación de sus datos u oposición al tratamiento de los mismos ante la mercantil titular del servicio de búsqueda en Internet correspondiente, pudiendo, en el supuesto de que sus reclamaciones no fueran atendidas, solicitar la tutela de aquellos derechos ante la Agencia antes indicada.

El segundo de los expedientes indicados (**20092138**) se refería a una actuación llevada a cabo por un operador privado de telecomunicaciones consistente en la práctica denominada con la voz inglesa spam, en este caso telefónico. Considerando el contenido de la queja, procedimos a poner de manifiesto al ciudadano que las Cortes Generales habían aprobado una Ley, pendiente de publicación en la fecha de nuestra comunicación, en la cual la práctica señalada, consistente en realizar propuestas comerciales no deseadas y reiteradas a través, entre otros medios, del teléfono, era considerada como una práctica comercial desleal con los consumidores tipificada expresamente como infracción administrativa. Por tanto, una vez que se publicara la nueva ley, el ciudadano podía presentar la correspondiente denuncia ante las autoridades competentes en materia de consumo. Con posterioridad a la comunicación remitida al ciudadano, se publicó en el BOE la Ley 29/2009, de 30 de diciembre, por la que se modifica el régimen legal de la competencia desleal y de la publicidad para la mejora de la protección de los consumidores y usuarios, donde se incluyeron las previsiones señaladas.

5.3. Televisión

Esta Procuraduría viene llevando a cabo en los últimos años, de oficio y a instancia de los ciudadanos, actuaciones dirigidas a contribuir a la reducción paulatina del número de localidades de Castilla y León que no reciben, o lo hacen de una forma deficiente, la señal televisiva. En el desarrollo de tales actuaciones, como no podía ser de otra forma, ha influido también el proceso de transición a la señal digital que, en principio, debe finalizar el 3 de abril de 2010 con el denominado apagón analógico. En concreto, en 2008, tal y como se expuso ampliamente en el Informe correspondiente a ese año, como consecuencia de la tramitación de una actuación de oficio (**20080652**) se dirigió una resolución a la Consejería de Fomento donde se sugirió a la misma la aprobación de un plan de actuación general con el objetivo de garantizar la efectiva implantación de la televisión digital terrestre en Castilla y León, en el cual se contemplasen medidas referidas a diversos aspectos relacionados con el citado proceso de



migración desde la señal analógica a la digital. Esta resolución fue aceptada por la Administración autonómica, de lo cual ha sido prueba la aprobación, en 2009, del Plan de Digitalización y Convergencia de Medios Audiovisuales en Castilla y León 2009-2011, mediante Acuerdo 105/2009, de 27 de agosto de la Junta de Castilla y León.

Sin embargo, a pesar de la aprobación del citado Plan y de la inminencia del apagón analógico en todo el territorio nacional y autonómico, continúan planteándose quejas en las cuales los ciudadanos manifiestan la ausencia de recepción de la señal televisiva. Así ocurrió en los expedientes **20090357** y **20092414**, referidos a dos zonas de las provincias de León y Segovia, respectivamente. Ambas quejas han sido admitidas a trámite, en el segundo caso con posterioridad a la fecha de cierre del presente Informe. En este sentido, en la petición de información formulada a la Consejería de Fomento en el segundo expediente señalado hemos estimado oportuno requerir a esta, no solo datos sobre la recepción de la señal en la zona geográfica identificada en la queja, sino también información general acerca de las medidas que se están adoptando en aplicación al Plan aprobado para garantizar la difusión de la señal digital allí donde sea necesario. En nuestro próximo Informe anual, se podrán valorar los efectos del apagón analógico y las medidas adoptadas por la Administración autonómica para tratar de lograr que una vez que se produzca el mismo, no existan localidades sin posibilidad de recibir señal televisiva alguna. A estos efectos, será relevante la actuación desarrollada por la Comisión de Evaluación y Seguimiento de la TDT, creada por la disposición adicional segunda de la Ley 4/2009, de 28 de mayo, de Publicidad Institucional de Castilla y León, y regulada por el Decreto 74/2009, de 15 de octubre.

Un efecto colateral del proceso de migración de la señal analógica a la digital se planteó en el expediente **20091735**, donde un colectivo de ciudadanos planteaba la imposibilidad de recibir a través de la TDT los canales públicos de Televisión de Galicia en el territorio de la Comarca de El Bierzo (León) y en la zona denominada Alta Sanabria (Zamora), privándose con ello a las personas gallego-hablantes que residen en aquellos de la posibilidad de acceder a canales de televisión que emitan en la citada lengua, e incumpléndose así lo previsto en el art. 5.3 del Estatuto de Autonomía respecto a la protección del gallego en los lugares donde habitualmente se utilice. Esta queja, que también había sido presentada ante el Valedor do Pobo de Galicia, fue admitida a trámite, habiéndose dirigido la correspondiente petición de información a la Consejería de Fomento. A pesar de haber recibido la contestación de la Administración autonómica, en la fecha de cierre del presente Informe no se había adoptado aún una postura en relación con la cuestión planteada, entre otros motivos, por el hecho de que la decisión que, finalmente, se adopte pueda verse afectada por la posible aprobación del Proyecto de Ley General de Comunicación Audiovisual, en trámite parlamentario en la fecha de elaboración de este Informe. En concreto, su art. 40.3 parece referirse a esta



cuestión cuando contempla la posibilidad de que pueda efectuarse la emisión de un servicio público de comunicación audiovisual de una comunidad o ciudad autónoma en otra distinta, siempre que así se acuerde previamente mediante el correspondiente convenio, exista reciprocidad y se obtenga autorización estatal para ello (la referencia a la autorización estatal ha sido eliminada en el texto aprobado por la Comisión Constitucional del Congreso de los Diputados y remitido al Senado). En el Informe correspondiente al año 2010 se hará referencia a la postura que adopte esta institución en relación con esta cuestión.

Para finalizar, cabe referirse a la solución alcanzada en el expediente **20091894**, donde una comunidad de propietarios de la ciudad de Valladolid mostraba su disconformidad con la denegación de una ayuda económica para la adecuación del sistema de antena colectiva de recepción de televisión a la TDT, dentro del programa Adáptate. Admitida la queja a trámite, nos dirigimos a la Consejería de Fomento, quien puso en nuestro conocimiento que, tras la intervención de esta institución, se había procedido a conceder a la comunidad en cuestión la subvención solicitada. Comunicada al autor de la queja la solución lograda, se procedió a su archivo.