# ÁREA C

# ÁREA C

# FOMENTO

**Expedientes Área ..... 364**

**Expedientes admitidos..... 206**

**Expedientes rechazados ..... 66**

**Expedientes remitidos a otros organismos ..... 20**

**Expedientes en otras situaciones ..... 72**

## 1. URBANISMO

Constituye el objeto del presente epígrafe el conjunto de actuaciones desarrolladas por el Procurador del Común como consecuencia de las quejas presentadas en relación con el ejercicio por las administraciones públicas – autonómica y municipal – sujetas a la supervisión de esta institución que tienen atribuidas competencias en materia de urbanismo.

Al igual que en ejercicios anteriores la exposición de dichas actuaciones se va a sistematizar en función de los aspectos definitorios de la actividad urbanística 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 materia de urbanismo le atribuye el art. 26.1 del Estatuto de Autonomía, que desarrolla la previsión contenida en el art. 148.1.3 de nuestra Carta Magna.

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.

No obstante lo anterior, con carácter previo a la exposición de dichas actuaciones, al igual que en años precedentes, hemos de comenzar reflejando el número de quejas

presentadas en esta materia, distribuyéndolas materialmente en función de la sistemática anteriormente expuesta, haciendo una comparativa con el ejercicio 2007 e indicando las causas que, a nuestro juicio, han provocado variaciones tanto en el número como en el contenido de los expedientes, para seguidamente hacer referencia al grado de colaboración de las administraciones públicas en lo que a esta materia se refiere.

En cuanto al número de quejas presentadas, al igual que en el año 2007, en el ejercicio que es objeto de análisis en el presente Informe vuelve a producirse un incremente del número de expedientes incoados a instancia de parte en materia de urbanismo, concretamente hemos pasado de 158 a 181 quejas, que por razón de la materia y en función de la sistemática expuesta al comienzo de este apartado pueden distribuirse de la siguiente forma:

Diecinueve expedientes se han incoado a instancia de parte en materia de planeamiento urbanístico, ocho menos que en el ejercicio 2007 y el mismo número que en el ejercicio 2006.

Veintisiete expedientes se han tramitado en materia de gestión urbanística, cuatro más que en el ejercicio 2007.

Un año más el número más numeroso de quejas – ciento dieciocho, diecinueve más que en el año 2007 – tiene su encuadre en materia de intervención en el uso del suelo.

En materia de intervención en el mercado del suelo se han incoado cuatro expedientes – tres más que en el ejercicio anterior –. En relación con esta materia ya exponemos en el apartado de consideraciones generales que dentro de este grupo se han incluido expedientes que, sin tener como objeto propiamente dicho cuestiones relativas a los Patrimonios Públicos de Suelo, se refieren a denuncias en relación con procedimientos de enajenación de bienes, con intervención en unos casos de sociedades participadas por administraciones públicas y, en otro, de una Diputación Provincial.

Once expedientes de queja se han incoado en materia de Información urbanística y participación social, entre los que se encuentran los relativos a convenios urbanísticos, que siguiendo la sistemática del Reglamento de Urbanismo de Castilla y León se incluyen en este apartado.

Y, por último, en lo que respecta a la organización y coordinación administrativa los expedientes incoados han sido incluidos, de nuevo, 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.

Examinado el número de quejas presentadas, así como su contenido, hemos de poner de manifiesto que, a nuestro juicio, las mismas son manifestación, un año más, de diferentes

circunstancias, geográficas y demográficas, que inciden en el ámbito de nuestra Comunidad Autónoma, y coyunturales cuya concurrencia excede del ámbito regional para trasladarse al nacional e, incluso, internacional pero que, lógicamente, vamos a analizar desde el punto de vista de la Comunidad Autónoma de Castilla y León.

En cuanto a las circunstancias demográficas y geográficas que, a nuestro juicio, han incidido cuantitativa y cualitativamente en los expedientes tramitados por esta institución debemos obligatoriamente remitirnos, para evitar innecesarias reiteraciones, al contenido de informes de ejercicios anteriores, limitándonos seguidamente a relacionar de forma indicativa dichas circunstancias.

Desde un punto de vista demográfico hay que hacer mención, una vez más, a la debilidad de las estructuras administrativas de los distintos entes públicos, fundamentalmente municipales, que es directamente proporcional a la debilidad demográfica de los términos municipales.

Y en lo que se refiere a aspectos geográficos que inciden en el número y contenido de las quejas formuladas, un año más, hay que poner de manifiesto la incidencia de la mayor o menor cercanía de las administraciones respecto tanto de las capitales de provincia de la Comunidad como de la capital de España, siendo especialmente alarmante en este último caso el número de quejas presentadas en relación con los municipios de las provincias de Ávila y Segovia que colindan con la Comunidad de Madrid.

Así, si las circunstancias geográficas y demográficas que han incidido en el número de expedientes son, una vez más, las expuestas tanto en el ejercicio 2006 como en el 2007, en cuanto a la circunstancia coyuntural a que vamos a hacer referencia seguidamente hay que indicar que lo que en el Informe del ejercicio 2007 se recogía como una preocupación de la institución se ha confirmado en el ejercicio 2008 como una realidad, a la que seguramente hemos de hacer mención en el Informe que se presente en relación con las actuaciones desarrolladas en el ejercicio 2009.

Tal circunstancia coyuntural no es otra que la situación económica por la que atraviesa la Comunidad, que no es ajena a la situación económica nacional e, incluso, europea. Situación económica que la propia Ley de Presupuestos Generales de la Comunidad para el año 2009, en su Exposición de Motivos, relaciona con la fuerte desaceleración del mercado inmobiliario, que es precisamente uno de los factores que incide directamente en el contenido de varias de las quejas presentadas en la institución en el año 2008 y de los expedientes resueltos en dicho ejercicio por esta Defensoría.

Ya en el Informe correspondiente al año 2007 se dejaba constancia de la especial alarma que nos generaba la crisis por la que atraviesa el mercado inmobiliario que, de acuerdo con los analistas, iba a provocar la desaparición de un gran número de promotores.

Pues bien dicha preocupación, como hemos expuesto anteriormente, se ha hecho realidad, manifestándose especialmente en el contenido de los expedientes tramitados por esta institución fundamentalmente en lo que se refiere a la gestión de actuaciones integradas.

En relación con esta cuestión como veremos en el apartado correspondiente del Informe es una realidad el desamparo de los adquirentes de viviendas cuyos derechos se ven menoscabados por las dificultades económicas de las promotoras y por la desidia administrativa a la hora de aplicar con la debida rigurosidad la normativa urbanística, esencialmente en lo que se refiere al cumplimiento de los plazos de urbanización y edificación y a las garantías de urbanización a prestar por dichas promotoras para asegurar ante los ayuntamientos la total ejecución de las actuaciones urbanísticas, lo que en la mayoría de los casos provoca la existencia de unidades de actuación cuya urbanización no se finaliza, dada la desaparición de las promotoras, ante la impotencia de los entes públicos competentes, que, en muchos casos, carecen de medios materiales para hacer frente a su responsabilidad.

Expuestos aquí los condicionantes que, a nuestro juicio, han incidido tanto en el número como en el contenido de las quejas presentas 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 una reflexión sobre el grado de colaboración de las administraciones públicas en lo que a esta materia se refiere.

En primer lugar, como se puede observar en las estadísticas, a los Ayuntamientos de Sahagún, Villablino y Cacabelos en la provincia de León y de Hoyos del Espino en la provincia de Ávila, a los que ya hacía referencia en los informes relativos a los ejercicios 2006 y 2007, se han unido la Junta Vecinal de Narayola en la provincia de León y los Ayuntamientos de Puebla de Lillo y Boñar, también en la provincia de León, Palazuelos de Eresma en la Provincia de Segovia, La Adrada en la provincia de Ávila, Valle de Zamanzas en la provincia de Burgos y El Cabaco en la provincia de Salamanca. Todos estas Administraciones municipales han incumplido la obligación de facilitar a esta institución la información solicitada en relación con expedientes incoados a instancia de parte.

En segundo lugar, y en lo que respecta a la contestación de las 72 resoluciones dictadas durante el ejercicio 2008 en materia de urbanismo, debemos hacer las siguientes consideraciones:

Porcentualmente se ha reducido el número de resoluciones aceptadas, ya que incluyendo las que han sido objeto de contestación tras la fecha de cierre del Informe el

porcentaje asciende al 42% aproximadamente, frente a la aceptación de más de la mitad de las resoluciones dictadas en el ejercicio 2007.

No obstante lo anterior, también se ha reducido el porcentaje de resoluciones rechazadas, por cuanto que en el año 2007 habían sido objeto de rechazo el 10% mientras que en el ejercicio 2008 el porcentaje se encuentra en torno al 8%.

Por último se han cerrado tres expedientes – dos más que el año anterior – sin que las Administraciones Públicas a las que se dirigieron las resoluciones hayan dado contestación a las mismas pese a las peticiones formuladas por esta Defensoría. Concretamente, no han contestado a las resoluciones 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.

Para finalizar con el apartado de esta Introducción relativa al grado de colaboración de las administraciones investigadas, consideramos necesario relacionar el conjunto de administraciones a las que se ha desplazado personal de esta institución, bien a iniciativa del Procurador del Común, bien a instancia de las entidades públicas, en orden a investigar los hechos apuntados por los interesados en los escritos de queja. En todos los casos debemos poner de manifiesto y agradecer el grado de colaboración del personal al servicio de las siguientes administraciones municipales: en la provincia de Palencia el Ayuntamiento de Barruelo de Santullán y en la provincia de Segovia los Ayuntamientos de Torrecaballeros, Vegas de Matute y Ituero y Lama.

### 1.1. Planeamiento urbanístico

Integran el Planeamiento Urbanístico el conjunto de instrumentos establecidos en la normativa urbanística de nuestra Comunidad Autónoma para la ordenación del uso del suelo y el establecimiento de las condiciones para su transformación o conservación. Dichos instrumentos de planeamiento se clasifican, en función de su objeto y ámbito de aplicación en dos grandes grupos: los instrumentos de planeamiento general y los instrumentos de planeamiento de desarrollo, siendo precisamente esta clasificación la sistemática que vamos a seguir en orden a la exposición de los expedientes cuyo análisis consideramos conveniente reflejar en este apartado del Informe.

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 consecuencia, un año más, del paulatino vencimiento de los plazos establecidos en la Disposición Transitoria Primera del Reglamento de Urbanismo de Castilla y León.

No obstante lo anterior, dada la desaceleración del mercado inmobiliario, entendemos que en ejercicios sucesivos esta tendencia se invertirá, en la medida en que las quejas presentadas en el ejercicio 2008 en esta materia traen causa de expedientes iniciados en años anteriores. En relación con ello debemos tener en cuenta la complejidad de los documentos y la prolongación en el tiempo de los trámites para su aprobación, con implicación de distintas administraciones públicas.

Así, tienen como objeto el contenido de instrumentos de planeamiento general los expedientes resueltos durante el presente ejercicio identificados con los números **Q/1302/06, Q/959/07, Q/1521/07, Q/1522/07, Q/1685/07, Q/2015/07, 20080185, 20080192, 20080431, 20080535, 20080558, 20080567, 20080970, 20081157, 20081171, 20081276 y 20081621**.

Examinado el contenido de todos estos expedientes, hemos detectado la concurrencia de las irregularidades denunciadas por los autores de las quejas en los siguientes: **Q/959/07, Q/2015/07, 20080185, 20080431, 20080535 y 20080970**; dichas irregularidades pueden sistematizarse, desde un punto de vista subjetivo, en función de la administración que incurrido en las mismas y, desde un punto de vista objetivo, desde una doble perspectiva, material y formal, circunscribiéndose por razones obvias, derivadas de la falta de medios y competencias legales de la institución para elaborar informes técnicos, la gran mayoría de las irregularidades detectadas a cuestiones formales relativas a la evacuación de trámites.

En cuanto al resto de los expedientes, en la mayoría de los casos se han archivado bien porque las quejas tenían como objeto actos de trámite – acuerdos de aprobación inicial o provisional de los mismos –, bien por ausencia de irregularidad.

En lo que respecta a los instrumentos de planeamiento de desarrollo, ha sido menor el número de expedientes cerrados durante el presente ejercicio, de los cuales solo en un caso se ha detectado la concurrencia de irregularidades en la actuación de la Administración, el Ayuntamiento de Segovia, – **Q/2016/07** –, archivándose por ausencia de irregularidad el expediente identificado con el número de referencia **20080910** en el que se denunciaba la instalación de una estación de servicio en un centro comercial implantado en un sector de suelo urbanizable de Ávila, autorizado por un Plan Parcial cuya adecuación a derecho confirma el Tribunal Supremo en una sentencia dictada con posterioridad a la fecha de presentación de la queja.

Realizada hasta aquí una exposición general de los expedientes tramitados por esta institución en lo que al planeamiento urbanístico se refiere, vamos a abordar a partir de este momento la problemática planteada en las resoluciones dictadas por esta Defensoría en

relación con los mismos, pudiendo sistematizar las irregularidades detectadas desde una doble perspectiva formal y material.

El conjunto de expedientes que seguidamente vamos a analizar con mayor profundidad tienen por objeto, por el motivo expuesto al inicio de este apartado, cuestiones fundamentalmente formales. Téngase en cuenta que solamente existe una resolución que aborda irregularidades desde una perspectiva material, que es la dictada en relación con el expediente **20080970** incoado como consecuencia de una queja en la que se denunciaba la potencial concurrencia de irregularidades en la actuación del Ayuntamiento de Valverde de La Virgen, en la provincia de León, en relación con la situación en que se encuentra una finca, propiedad del denunciante, clasificada urbanísticamente en parte como suelo urbano consolidado y en parte como suelo urbanizable delimitado, sin que el terreno clasificado como suelo urbano tuviese la posibilidad de adquirir la condición de solar en la medida en que, por la realidad de las construcciones ejecutadas entre dicho terreno y el viario público, no cuenta ni puede llegar a contar con acceso por vía pavimentada abierta a un uso público. Solamente indicar que en la resolución dictada por esta institución, que ha sido aceptada por la Administración municipal, se propone al Ayuntamiento de Valverde que *"se elabore y tramite el correspondiente Proyecto de Modificación de las Normas Urbanísticas Municipales a fin de incluir los terrenos que nos ocupan, clasificados como urbanos consolidados, pero sin acceso a vía pública, como urbanizables"* , clasificación que, por otra parte, había solicitado el autor de la queja del Ayuntamiento sin que se le hubiese dado respuesta al respecto.

Entrando ya en el análisis de los expedientes que, en materia de planeamiento urbanístico, consideramos conveniente desarrollar en este apartado del Informe, podemos sistematizar los mismos en función de la Administración – Autonómica o Municipal – objeto de control a la que se ha dirigido la correspondiente resolución.

En primer lugar y en cuanto a la Administración Autonómica, competente para la aprobación definitiva de los instrumentos de planeamiento general y, en algunos casos, de los instrumentos de planeamiento de desarrollo, todas y cada una de las Resoluciones remitidas a la misma, con una salvedad – el expediente **Q/2015/07** – al que seguidamente haremos referencia, tienen como común denominador el incumplimiento por la Consejería de Fomento de la obligación de resolver en plazo los recursos de reposición y alzada interpuestos contra las aprobaciones definitivas de instrumentos de planeamiento general elaborados y aprobados, inicial y provisionalmente, por los Ayuntamientos de Ponferrada, en la provincia de León, Miranda de Ebro, en la provincia de Burgos, y Samboal, en la provincia de Segovia (**Q/959/07, 20080431, 20080535 y 20080185**).

En todos los casos se recuerda a la Consejería de Fomento la obligación de dictar y notificar en plazo la resolución expresa en todos los procedimientos establecida en el primer apartado del art. 42 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, instando de la misma, en la parte dispositiva de la resolución, la resolución de los recursos en aras del principio de eficacia administrativa.

En cuanto al resultado de las actuaciones, con la salvedad del expediente número **20080185** en el que la resolución aún no ha sido objeto de contestación, se han aceptado todas y cada una de las resoluciones dirigidas a la Consejería de Fomento.

El segundo expediente a que debemos hacer referencia es el ya mencionado **Q/2015/07**.

En este expediente se supervisó la actuación tanto de la Administración Autonómica, competente para la emisión de informes previos y para la aprobación definitiva, como de la Administración Municipal, competente para elaboración y para la aprobación, inicial y provisional, de un Proyecto de Modificación de las Normas Subsidiarias de Planeamiento Municipal de la localidad de Hontanares de Eresma (Segovia).

El objeto de la queja era precisamente la irregular tramitación por el Ayuntamiento de Hontanares de Eresma del citado Proyecto de Modificación Puntual de las Normas Subsidiarias.

Pues bien, solicitada información de las Administraciones Públicas implicadas, comprobamos que hasta la aprobación definitiva de la citada modificación en virtud de acuerdo adoptado por la Comisión Territorial de Urbanismo de Segovia, en sesión celebrada el día 08.11.2007, se habían tramitado dos proyectos:

Uno que finaliza con la suspensión de su tramitación por la Administración Autonómica en la medida en que vulneraba lo dispuesto en el art. 168.1 del Reglamento de Urbanismo de Castilla y León, ya que el Ayuntamiento de Hontanares de Eresma estaba tramitando como una Modificación de Normas una reclasificación de suelo rústico que representaba un porcentaje superior al 50% del suelo ya clasificado como urbano y urbanizable, cuando conforme a dicho precepto la única vía contemplada en la normativa para poder proceder a tal reclasificación sería una revisión del planeamiento general.

Y un segundo proyecto, aprobado definitivamente el citado día 08.11.2008, en el que, a fin de evitar la necesaria tramitación de un Proyecto de Revisión de las Normas, se reduce la superficie del ámbito afectado por la modificación.

Pues bien examinada la tramitación de ambos proyectos, sin perjuicio de diversas irregularidades que dada su escasa relevancia ni siquiera vamos a exponer, esta institución detectó en la actuación de ambas Administraciones las siguientes deficiencias:

En primer lugar, concluimos la falta de diligencia de la Administración municipal implicada en la tramitación de los procedimientos. Dos ejemplos de ello serían la evacuación del trámite de solicitud de informes previos y la publicación de los anuncios correspondientes al segundo trámite de información pública. En relación con la solicitud de los informes sectoriales previos detectamos que la solicitudes se realizan de forma escalonada con un intervalo de hasta seis meses, lo que demora la tramitación del expediente, de tal forma transcurre más de un año entre la presentación del documento y su aprobación inicial. Y, en cuanto a la información pública a que se somete el segundo proyecto, comprobamos que el Ayuntamiento olvida la remisión del correspondiente informe al *BOCYL*; así, si el anuncio en el *BOP* y en el diario se publica los días 6 de agosto y 31 de julio de 2007, en el *BOCYL* dicho anuncio no se publica hasta dos meses después, el día 02.10.2007.

En segundo lugar y, en lo que respecta a la tramitación del primer proyecto, concluimos, y así se lo comunicamos a ambas administraciones, la falta de rigor, a nuestro juicio, de los informes emitidos con carácter previo tanto por los Servicios Municipales como por el Servicio Territorial de Fomento de Segovia, ya que tanto unos como otros deberían haber evitado la infructuosa tramitación de un proyecto en el que, conforme a lo informado por los Técnicos de la Diputación de Segovia, la influencia en el modelo territorial contenido en el instrumento de planeamiento general que se pretendía modificar era más que evidente, siendo precisamente este el motivo de la suspensión de la aprobación definitiva por la Comisión Territorial de Urbanismo de Segovia el día 28.06.2007, una vez transcurridos más de dos años desde el comienzo de la tramitación.

Y en tercer y último lugar y, en relación con la tramitación de ambos expedientes, comprobamos la falta de resolución – o al menos de notificación de la misma – por parte de la Administración municipal de las alegaciones formuladas durante los trámites de información pública cuya apertura se acordó con la aprobación inicial de dichos instrumentos. Lo que, si examinamos el contenido del Informe correspondiente al ejercicio 2007, comprobamos que es una constante en varios municipios de nuestra Comunidad.

A nuestro juicio, tal omisión constituye el olvido por parte del Ayuntamiento de Hontanares de Eresma de las normas contenidas en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común (LRJyPAC) relativas a la información pública y, concretamente, de la previsión establecida en el apartado 86.3 de la citada Ley.

A la vista de la ausencia de resolución expresa de las alegaciones formuladas, por parte de esta institución se procedió al análisis del contenido de los escritos de alegaciones, en orden a determinar el alcance de dicha irregularidad y sus efectos sobre los actos administrativos comprensivos de la aprobación definitiva de los instrumentos de planeamiento, llegando a la conclusión de que, en principio, no procedía la estimación de las mismas, razón por la cual la falta de resolución expresa no provocaba la nulidad de pleno derecho del acuerdo de aprobación definitiva del Proyecto de Modificación de las Normas Subsidiarias de Planeamiento Municipal de Hontanares de Eresma.

Como consecuencia de todo ello se dictan sendas resoluciones dirigidas tanto al Ayuntamiento de Hontanares de Eresma como a la Consejería de Fomento que, aceptadas por ambas Administraciones, tienen el siguiente contenido literal (se transcribe literalmente la parte dispositiva):

Resolución dirigida a la Administración municipal:

*"Único.- Que, en lo sucesivo y para evitar situaciones como la que nos ocupa, por parte de ese Ayuntamiento tramiten con la debida diligencia los expedientes de aprobación de instrumentos de planeamiento urbanístico.*

*Así mismo consideramos conveniente recordar a ese Ayuntamiento la necesidad de que se contesten expresamente las alegaciones formuladas durante los trámites de información pública cuya apertura se acuerde en la tramitación de dichos instrumentos de planeamiento, incrementando la transparencia de los procedimientos y la información a los interesados para evitar que la opacidad de las Administraciones Públicas genere una sensación de irregularidad que en el fondo no existe".*

Resolución dirigida a la Administración Autonómica:

*"Primero.- Que, en lo sucesivo y para evitar situaciones como la que nos ocupa, por parte del Servicio Territorial de Fomento de Segovia se evacúen con la debida diligencia los informes previos en relación con los expedientes de aprobación de instrumentos de planeamiento urbanístico.*

*Segundo.- Recordar a esa Administración Autonómica el contenido de lo dispuesto en el artículo 161.2.a) del RUCyL, que establece la necesidad de examinar el instrumento de planeamiento realizando un doble control, por un lado, de la legalidad de las determinaciones y del procedimiento y, por otro, de oportunidad de las determinaciones que afecten a cuestiones de importancia supra municipal que trasciendan el ámbito del interés puramente local".*

En tercer lugar y, continuando con el análisis de los expedientes más significativos en materia de planeamiento, indicar que, al igual que en ejercicios anteriores, son varias las administraciones municipales que no dan cumplimiento a lo dispuesto en el art. 86.3 de la LRJyPAC en lo que respecta a la resolución de las alegaciones formuladas durante los trámites de información pública cuya apertura se acuerda durante la tramitación de los expedientes de aprobación o modificación de instrumentos de planeamiento urbanístico. Tal es el caso de los Ayuntamientos de Hontanares de Eresma, en la provincia de Segovia, ya mencionado, o Ponferrada, en la provincia de León – expedientes **Q/959/07 y Q/2015/07** –. En relación con esta cuestión, por parte de esta Procuraduría se ha instado de las administraciones municipales a través de las resoluciones dirigidas a las mismas, que han sido objeto de aceptación, el cumplimiento de lo dispuesto en dicho precepto. Téngase en cuenta que en la redacción dada al art. 54.1 de la LUCyL por la Ley 4/2008, de 15 de septiembre, se ha recogido de forma expresa, a instancia de esta Defensoría, la necesidad de resolver motivadamente las alegaciones presentadas.

En último lugar y, para finalizar el apartado del Informe relativo al planeamiento urbanístico, es necesario hacer referencia al expediente **Q/2016/07** que, incluido en el grupo de expedientes correspondientes a instrumentos de planeamiento de desarrollo, realmente tiene como objeto la disconformidad del autor de la queja con la clasificación de una parcela de su propiedad en el Proyecto de Revisión del Plan General de Ordenación Urbana de Segovia aprobado en el año 2007 como rústica cuando en el documento revisado estaba clasificada como suelo urbano.

Pues bien, examinado el contenido de la documentación aportada tanto por el Ayuntamiento de Segovia como por el interesado llegamos a la conclusión de que dicha Administración Municipal no había incurrido en irregularidad alguna al incluir la parcela de referencia en el suelo clasificado como rústico, en la medida en que tanto de los informes aportados por la Entidad Local, como del contenido de los instrumentos de planeamiento general – tanto del vigente como del revisado –, se deducía que en los terrenos propiedad del autor de la queja, completamente rodeados en ambas ordenaciones por suelo no urbanizable protegido y aislado respecto a núcleos de población, concurrían valores que justificaban la actual clasificación del suelo como rústico con protección natural.

No obstante lo anterior, siendo este precisamente el motivo de la inclusión de este expediente en el grupo correspondiente a los instrumentos de planeamiento de desarrollo, pese a la ausencia de irregularidades en lo que respecta a la nueva clasificación del suelo, sí consideramos que el Ayuntamiento no había actuado conforme a derecho como consecuencia de la falta de tramitación de un Estudio de Detalle presentado por el interesado con carácter previo a la aprobación inicial del Proyecto de Revisión del Plan General.

En relación con este Estudio de Detalle los únicos trámites evacuados fueron la emisión de sendos informes por dos técnicos municipales en los que, respectivamente, se concretan los servicios urbanísticos con que cuenta la parcela y se establece la necesidad de emisión de un informe jurídico dada la especial situación de la parcela que nunca llegó a emitirse.

Como consecuencia de ello y, sin perjuicio de que el Estudio de Detalle podría haber sido denegado por los motivos expuestos en el informe emitido por el Jefe del Servicio de Urbanismo, que no eran otros que la indefinición de las condiciones urbanísticas de la parcela y la ausencia en la misma de los servicios urbanísticos necesarios para que materialmente fuese considerada como urbana, era un hecho probado que el Ayuntamiento de Segovia no había dado cumplimiento a la obligación de dictar y notificar en plazo la resolución del expediente conforme a lo dispuesto en el art. 42 de la LRJyPAC, razón por la cual se formuló la correspondiente resolución, que fue aceptada por la Administración municipal, en la que, tras recordar el contenido de dicho precepto de la LRJyPAC, se insta del Ayuntamiento la incoación de oficio del correspondiente *"procedimiento de responsabilidad patrimonial en orden a indemnizar al Sr. (...) por los gastos derivados de la redacción del Estudio de Detalle presentado en ese Ayuntamiento el día 09.04.2003 y que a día de hoy no ha sido tramitado por esa Administración Municipal"*.

### 1.2. Gestión urbanística

Tanto la Ley de Urbanismo, en su art. 65.1, como su Reglamento de desarrollo, en el art. 187, definen la Gestión Urbanística como el conjunto de instrumentos y procedimientos establecidos en ambas normas para la transformación del uso del suelo, y en especial para su urbanización y edificación, en ejecución del planeamiento urbanístico; sancionando los apartados 2, 3 y 4 del artº 65 de la Ley y el art. 188 del Reglamento las siguientes Modalidades de Gestión Urbanística en función de la clasificación del suelo a transformar:

- 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.

Los expedientes tramitados en esta institución durante el ejercicio 2008, relativos a esta materia, tienen como objeto cuestiones que podríamos encuadrar tanto dentro del concepto de actuaciones aisladas como dentro del relativo a las actuaciones integradas.

Dentro del primer grupo, que es el menos numeroso, son susceptibles de inclusión los expedientes **20080193, 20080334, 20080466, 20080475** y **20081537**. Todos ellos (salvo el **20080475)** han sido objeto de resolución por parte de esta institución en la que se concluye la concurrencia de diversas irregularidades en la actuación de las Administraciones Municipales implicadas: el Ayuntamiento de Tudela de Duero (Valladolid), el Ayuntamiento de Torquemada (Palencia) y el Ayuntamiento de Burgos.

De los cuatro expedientes objeto de resolución, tres tienen como objeto actuaciones aisladas de urbanización – **20080193, 20080466** y **20081537** –, pudiendo incluir el objeto del expediente **20080334** en lo que la Ley de Urbanismo de Castilla y León denomina actuación aislada de expropiación.

En relación con el expediente **20080334** solamente indicar que en el escrito de queja no sólo se denuncia la irregular actuación del Ayuntamiento de Burgos, sino también de la Comisión Territorial de Valoración de Burgos y del Jurado Provincial de Expropiación Forzosa de esta provincia –que no está sujeto a la supervisión de esta Procuraduría–, y es consecuencia de la falta de resolución por este último de un recurso de reposición interpuesto en el año 2004 contra un acuerdo adoptado por el mismo en virtud del cual se fija el justiprecio de una finca afectada por el Proyecto Expropiatorio motivado por la ejecución de las obras de "Ampliación del Cementerio Municipal de San José"; dicho expediente fue traspasado a la Comisión Territorial de Valoración por el Jurado Provincial de Expropiación Forzosa en el año 2006.

Dicho expediente concluyó con sendas resoluciones dirigidas a las Administraciones sujetas a supervisión – el Ayuntamiento de Burgos y la Comisión Territorial de Valoración de Burgos – en las que se instaba de las mismas la evacuación de los trámites necesarios en orden a la resolución del recurso de reposición. En la fecha de cierre del Informe ninguna de las dos entidades ha dado respuesta a la resolución.

Conviene aclarar que el motivo por el que nos dirigimos al Ayuntamiento de Burgos, pese a que la resolución del recurso correspondía a la Administración Autonómica, es porque en el informe remitido por esta última se indica lo siguiente:

*"Tras varias solicitudes al Ayuntamiento de Burgos para aclarar la situación de determinados expedientes traspasados desde el Jurado de Expropiación Forzosa de Burgos a la Comisión Territorial de Valoración de Burgos y solicitando la designación de ponente para los diferentes expedientes, el día 26 de junio de 2007 es nombrado el ponente para la realización del informe técnico correspondiente.*

*Actualmente se está a la espera de que el ponente emita su informe técnico para poder convocar a la Comisión Territorial de Valoración de Burgos para el estudio de la citada pieza separada de justiprecio, Comisión en la que el citado ponente actuará con voz pero sin voto, tal como prevé el artículo 420.3 del Decreto 22/2004, de 29 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Urbanismo de Castilla y León".*

En cuanto a los otros tres expedientes, identificados con los números **20080193, 20080466** y **20081537**, y relativos a actuaciones aisladas de urbanización, solamente significar que las quejas presentadas son consecuencia, en general, de la insuficiente dotación de servicios urbanísticos en suelos clasificados como urbanos consolidados, en los que incluso se han concedido licencias de primera ocupación. Como consecuencia de ello, las propuestas formuladas desde esta institución tienen como fin lógicamente que por las administraciones públicas se adopten las medidas necesarias para superar tales insuficiencias. A la vista de tales propuestas el Ayuntamiento de Tudela de Duero (Valladolid) –en los expedientes **20080193** y **20080466**– ha aceptado la resolución remitida, estando en la fecha de cierre del Informe pendiente de contestación la resolución dirigida al Ayuntamiento de Torquemada (Palencia) en relación con el expediente **20081537**, aunque nos consta por la prensa que dicha Entidad local está adoptando parte de las medidas propuestas por esta Defensoría. Concretamente, de acuerdo con una información publicada en el Diario Palentino, parece ser que dicho Ayuntamiento ha aprobado un proyecto para la instalación de alumbrado público en la calle Eras del Arrabal.

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

Dentro de este grupo de expedientes, sin perjuicio de la tramitación de quejas relativas a procedimientos de constitución e inscripción de entidades urbanísticas colaboradoras, cuyo numero es mínimo, el conjunto de expedientes más importante, tanto cuantitativa como cualitativamente, es el que tiene como objeto procesos de ejecución material de obras de urbanización y su conservación. En dichos expedientes no sólo se detectan las irregularidades denunciadas por los autores de las mismas sino también la ejecución, en la mayoría de los casos, de las obras de urbanización sin que previamente se hayan tramitado y aprobado los preceptivos instrumentos de equidistribución de beneficios y cargas, cuya aprobación tiene como efecto, entre otros, transmitir a las administraciones municipales los terrenos destinados a dotaciones públicas.

Por este motivo vamos a abordar primeramente, de forma más resumida, los expedientes relativos a entidades urbanísticas colaboradoras, para seguidamente analizar el conjunto de expedientes correspondientes a procesos reparcelatorios y de urbanización.

En materia de entidades urbanísticas colaboradoras hemos de hacer referencia a dos expedientes: el identificado con el número **Q/1948/07** en el que se supervisa la actuación del Ayuntamiento de Tudela de Duero (Valladolid) y el expediente **20080932** en el que la Administración implicada es la Consejería de Fomento, competente para la resolución del recurso de alzada interpuesto contra el acuerdo adoptado por la Comisión Territorial de Urbanismo de León en orden inscripción en el Registro de Entidades Urbanísticas Colaboradoras de una Junta de Compensación de un Sector sito en el Término Municipal de Sariegos (León).

Ambos expedientes tienen como común denominador el incumplimiento por las Administraciones públicas de la obligación de dictar y notificar en plazo la resolución expresa en todos los procedimientos establecida con carácter general en el primer apartado del art. 42 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

En el primer expediente -**Q/1948/07**- el Ayuntamiento de Tudela de Duero incumplía la obligación de resolver la constitución como Entidades Urbanísticas Colaboradoras de sendas Asociaciones de Propietarios en relación con las Unidades de Actuación 1 y 3 correspondientes al Plan General de Ordenación Urbana de 1998 a gestionar por el sistema de cooperación, con el pretexto de la sustanciación de un recurso contencioso administrativo contra la aprobación definitiva de los proyectos de actuación-reparcelación y urbanización correspondientes a dichas Unidades y de la tramitación de un Proyecto de Revisión del Plan General de Ordenación Urbana que modificaba la ordenación de los citados ámbitos de gestión.

A la vista de lo informado y de la documentación incorporada a los expedientes cuya copia fue facilitada por el Ayuntamiento, junto con la información remitida en relación con el procedimiento de Revisión y Adaptación del Plan General de 1998 y la que obra en el expediente Q/1408/03, esta Procuraduría concluyó la concurrencia de las irregularidades denunciadas por el autor de la queja en lo que respecta a la falta de resolución de los expedientes de constitución de sendas entidades urbanísticas colaboradoras, en la medida en que no nos constaba, por un lado, que por parte del órgano jurisdiccional correspondiente se hubiera adoptado como medida cautelar, conforme a lo dispuesto en los artículos 129 y siguientes de la Ley 29/1998, de 13 de julio, de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, la suspensión de los efectos de la aprobación definitiva de los proyectos de actuación y, por otro, que con el acuerdo de aprobación inicial del Proyecto de Revisión y Adaptación del Plan General de Ordenación Urbana de Tudela de Duero, adoptado en sesión plenaria celebrada el día 7 de

abril de 2006, se hubiera suspendido, conforme a lo dispuesto en el art. 156.2 del Reglamento de Urbanismo de Castilla y León (RUCyL), aprobado por Decreto 22/2004, de 29 de enero, la tramitación de los instrumentos de gestión urbanística aprobados en relación con las Unidades de referencia.

Como consecuencia de ello se formuló la correspondiente resolución que fue aceptada por el Ayuntamiento de Tudela de Duero.

En el segundo expediente, identificado con el número de referencia **20080932**, es la Consejería de Fomento la que incumple la obligación de resolver en plazo el recurso de alzada interpuesto contra el acuerdo adoptado por la Comisión Territorial de Urbanismo de León, en reunión celebrada el día 21.12.2006, en virtud del cual se accede a la inscripción en el Registro de Entidades Urbanísticas Colaboradoras de la Junta de Compensación del Sector 05 de La Barbada y el Piornal de las Num de Sariegos (León), en la medida en que interpuesto el recurso en febrero de 2007 éste no se resuelve por la Administración Autonómica hasta el día 09.10.2008, esto es, más de un año después, olvidando la Administración Autonómica que conforme a lo dispuesto en el art. 115 de la LRJyPAC "el plazo máximo para dictar y notificar la resolución del recurso será de tres meses".

Como consecuencia de ello por parte de esta institución se formuló la correspondiente resolución, que en la fecha de cierre del Informe no ha sido contestada y cuyo contenido dispositivo se reproduce literalmente a continuación:

> *"Que, en lo sucesivo, por parte de esa Administración Autonómica, en aras del principio de eficacia administrativa que debe inspirar toda actuación de esa Entidad Pública se dé cumplimiento a lo dispuesto en los artículos 42 y 115.2 de la LRJyPAC en lo que respecta a la resolución en plazo de los recursos de alzada interpuestos por los interesados".*

Como hemos expuesto anteriormente, el grupo más numeroso de expedientes que abordan cuestiones propias de la denominada por el legislador autonómico gestión urbanística mediante actuaciones integradas es el que tiene como objeto procesos reparcelatorios y de urbanización.

Dentro de este grupo se encuentran los expedientes identificados con los números **Q/61/07, Q/543/07, Q/638/07, Q/821/07, Q/1189/07, Q71523/07** y **20081273**. Todos ellos han concluido con resoluciones en las que esta Defensoría ha detectado irregularidades en la actuación de las Administraciones Públicas investigadas.

Asimismo, cerrados por distintas causas y sin que haya recaído resolución, son también susceptibles de inclusión en este grupo los expedientes **Q/2035/07** (suspendido por

procedimiento judicial), **Q/2053/07** (archivado por solución en tramitación) y **20081469** (archivado por acumulación a otro expediente en fase de tramitación).

En lo que respecta a los expedientes en los que ha recaído resolución, vamos a desarrollar tres de ellos que sirven para ejemplificar la problemática con la que nos hemos encontrado en materia de gestión urbanística mediante actuaciones integradas:

El expediente **Q/543/07**, junto con el expediente **Q/1523/07** incoado como consecuencia de una queja en relación con la actuación del Ayuntamiento de Torrecaballeros (Segovia), es fiel reflejo de una práctica detectada por esta institución en la actuación de algunas administraciones municipales que incluyen en los instrumentos de gestión, o incluso en los proyectos de obras, determinaciones propias de los instrumentos de planeamiento urbanístico, tales como son el diseño de viarios de nueva creación.

En el expediente **20081273** se denuncia la falta de concesión por el Ayuntamiento de Ituero y Lama, en la provincia de Segovia, de licencias de primera ocupación y en el que se ha constatado la falta de tramitación y aprobación del preceptivo instrumento de equidistribución de beneficios y cargas cuya aprobación tiene como efecto, entre otros, transmitir a las administraciones municipales los terrenos destinados a dotaciones públicas. Igual situación detectamos en los expedientes identificados con los números **Q/61/07** y **Q/821/07**, relativos a la actuación de los Ayuntamientos de Valle de Mena en Burgos y Vegas de Matute en Segovia.

Y, por último, el expediente **Q/1189/07** en el que se detecta que por parte del Ayuntamiento de Villares de la Reina (Salamanca) se ha aprobado un proyecto de actuación que atribuye el aprovechamiento correspondiente a determinadas superficies de suelo de origen a propietarios de otras parcelas sin que, en principio, a la vista de la relación de propietarios del Plan Parcial y de la que consta en el Proyecto de Actuación, se haya operado a favor de los mismos la transmisión patrimonial correspondiente.

El expediente **Q/543/07** tiene su origen en una queja en la que se denuncia la falta de recepción por el Ayuntamiento de Herradón de Pinares (Ávila), de las obras de urbanización de la denominada *"Urbanización Prado Alto"* de dicha localidad.

Solicitada información de dicha Administración municipal comprobamos que en relación con esta Urbanización ya se ha tramitado un expediente por el Defensor del Pueblo –identificado con el número Q0110245– y que se está sustanciando un recurso contencioso administrativo ante el Juzgado de lo Contencioso Administrativo número 1 de Ávila.

Pues bien, a la vista de la información remitida y sin perjuicio de la imposibilidad de incidir en las cuestiones analizadas por el Defensor del Pueblo en el expediente anteriormente

citado y que son asimismo objeto del procedimiento judicial sustanciado ante el Juzgado de lo Contencioso Administrativo número 1 de Ávila, se formuló la correspondiente resolución, que es aceptada por el Ayuntamiento, en la que se llega a la conclusión de que la situación de la Urbanización Prado Alto de la localidad de Herradón de Pinares, que carece de planeamiento urbanístico propio, deriva de los expedientes de concesión de licencias a la sociedad promotora a través de las cuales se crean cinco nuevos viarios, así como de la falta de recepción de las obras de urbanización, pese a lo cual se han concedido licencias de primera ocupación y se han devuelto las fianzas presentadas por la Promotora.

Así y, en relación con la incorrecta concesión de licencias a la sociedad promotora a través de las cuales se crean cinco nuevos viarios, se recuerda al Ayuntamiento de Herradón de Pinares que la previsión de nuevas dotaciones urbanísticas de carácter local es una determinación de ordenación detallada propia de los instrumentos de planeamiento que no puede establecerse a través de la gestión urbanística mediante actuación aislada, en la medida en que las actuaciones propias de la gestión urbanística son simplemente ejecución de lo que el planeamiento ha diseñado, siendo muy limitado, a la vista de lo dispuesto en los arts. 31.1 y 70.a) de la LUCyL, su margen de innovación.

En este sentido, se significa al Ayuntamiento implicado, que carece de planeamiento urbanístico propio, que si lo que pretendía era incorporar nuevos terrenos al proceso de urbanización lo que debía hacer, dada su población de derecho, era elaborar y tramitar las correspondientes Normas Urbanísticas Municipales a fin de resolver racionalmente la necesidad de suelo residencial, dotacional, industrial y de servicios derivada de las características específicas del propio municipio.

Y, en lo que respecta a la falta de recepción de las obras de urbanización, ejecutadas simultáneamente con la edificación, concluíamos en la resolución que, sin perjuicio de poder entender recibida la urbanización por silencio administrativo dada la falta de resolución de las solicitudes formuladas por los vecinos y el transcurso del plazo previsto en el art. 206 del RUCyL, dichas obras de urbanización ya habían sido recibidas previamente de forma tácita ya que existían, tal y como requiere la jurisprudencia establecida al efecto por el Tribunal Supremo – entre otras, en las Sentencias de 22 y 29 de noviembre de 1993, 1 de febrero de 1999 ó 25 de enero de 2002 –, actos propios de esa Administración que resultaban concluyentes de tal recepción y de que, en principio, las obras de urbanización fueron ejecutadas correctamente. Concretamente, considerabamos determinantes para llegar a dicha conclusión el hecho de la devolución de los avales prestados como garantía antes de la concesión de licencia conforme a lo dispuesto en el 40.1.b del RGU y la concesión de las licencias de primera ocupación.

El segundo expediente cuyo contenido consideramos conveniente desarrollar es el identificado con el número **20081273**, que tiene como objeto la situación en que se encuentra la *"Urbanización de La Cerca Nueva"* sita en el término municipal de Ituero y Lama en la provincia de Segovia y el cual es un exponente de lo reflejado en la introducción en lo que se refiere a los términos municipales que limitan con la Comunidad de Madrid.

El objeto de la queja era la potencial concurrencia de irregularidades en la actuación de ese Ayuntamiento como consecuencia de la falta de recepción de las obras de urbanización de la 2ª Fase de la Urbanización de referencia así como de la falta de concesión de las licencias de primera ocupación solicitadas por la mercantil promotora de la misma.

Examinado el contenido de los informes remitidos, así como el planeamiento urbanístico aplicable, llegamos a la conclusión de que, efectivamente, concurrían las irregularidades denunciadas el reclamante las cuales eran el reflejo de un más que deficiente ejercicio por parte del Ayuntamiento de las competencias que la normativa le atribuye en su calidad de órgano urbanístico de control de la actuación del urbanizador, que, de acuerdo con la información obrante en el expediente, parece ser que ni siquiera había presentado el correspondiente proyecto de compensación.

Nos encontramos ante un Sector de Suelo Urbanizable con una superficie de 13,42 Has, urbanizado casi totalmente y edificado al amparo de licencias que no se ajustan a derecho dada la ausencia del preceptivo instrumento de equidistribución y cesión y parcelado de forma ilegal por el mismo motivo.

A nuestro juicio, y así se lo hemos comunicado al Ayuntamiento de Ituero y Lama en la resolución dirigida al mismo, dicha entidad local parece haber olvidado que el complejo entramado de normas que componen el ordenamiento urbanístico tiene como única finalidad el cumplimiento del objetivo que persiguen, en el supuesto que nos ocupa que las obras de urbanización se ejecuten de conformidad con lo dispuesto tanto en el instrumento de planeamiento de desarrollo aplicable como en el instrumento de gestión comprensivo de las determinaciones completas de urbanización. En este sentido, tenemos que tener presente que la urbanización constituye un espacio que, progresivamente, se convierte en un asentamiento humano, donde las deficiencias iniciales constituyen situaciones en unos casos irreversibles o en la mayoría de muy costosa reparación, como ha ocurrido en el caso que nos ocupa.

Y es que en los sistemas de iniciativa privada, como el sistema de compensación, el ordenamiento urbanístico traslada el cumplimiento del citado objetivo a la propiedad del suelo, atribuyendo a la Administración actuante, sin mermar la libertad de actuación del particular, los mecanismos de tutela y control en orden a verificar si el mismo se cumple, de tal forma que en el supuesto de incumplimiento dicha Administración debe adoptar una actitud activa,

estimulando el cumplimiento de los deberes o, llegado el caso, prescindiendo de la iniciativa privada. Y es precisamente esta actitud activa la que no observamos en el Ayuntamiento en la medida en que, estando acreditada la ausencia del preceptivo proyecto de equidistribución y la deficiente ejecución de las obras de urbanización, echamos de menos el ejercicio de las prerrogativas que la ley le atribuye encaminadas a garantizar dicha ejecución frente a la oposición o, al menos, pasividad de dicho urbanizador.

A la vista de toda la problemática de la urbanización de referencia y tras exponer de forma pormenorizada las irregularidades detectadas tanto en los instrumentos de planeamiento y gestión urbanística como en los procedimientos de concesión de las licencias de parcelación y construcción, esta institución en la indicada resolución intenta dar soluciones a dicha problemática que esencialmente afecta a los residentes de la misma y a los adquirentes de las viviendas construidas, principales perjudicados por el incumplimiento de las obligaciones que corresponden a la Promotora y por la pasividad del Ayuntamiento al respecto.

Téngase en cuenta que si no fuese por la situación en que se encontraban los adquirentes de las parcelas y el principio de proporcionalidad que debe inspirar toda propuesta realizada desde esta institución, dado el alcance de las irregularidades detectadas, la propuesta más ajustada a derecho hubiera sido instar del Ayuntamiento el inicio de los correspondientes expedientes de revisión de oficio (de las licencias de edificación de las parcelas de la 2ª y 3ª fase y de las licencias de "segregación" otorgadas por ese Ayuntamiento).

Como consecuencia de lo anterior, dada la disposición del Ayuntamiento a solucionar un problema que se había ido enquistando desde la aprobación de un Plan Parcial con un contenido notablemente insuficiente en el año 1982, seguidamente se relacionan las actuaciones propuestas a la Administración municipal en orden a solucionar el problema objeto del expediente que nos ocupa.

En primer lugar se recomienda a la Entidad local que por los Servicios Técnicos y Jurídicos Municipales se verifique la situación tanto en lo que respecta al estado de las obras de urbanización de todas y cada una de las fases, como en lo que se refiere a la titularidad de los terrenos, especialmente, los destinados por el Plan Parcial a dotaciones públicas (viarios, espacios libres públicos...).

Evacuados ambos informes, dada la ausencia del preceptivo proyecto de compensación –hoy proyecto de actuación– y resultando que la urbanización no se ha ejecutado conforme al Proyecto aprobado, se plantean las siguientes posibilidades en función de la disposición de los propietarios de los terrenos destinados a dotaciones urbanísticas públicas a ceder los mismos a la Administración municipal:

a.- En el supuesto de que la totalidad de los propietarios de los terrenos destinados a dotaciones públicas estuviese dispuesto a ceder al Ayuntamiento los mismos, lo más sencillo sería que, previa tramitación del correspondiente expediente, se otorgara la pertinente escritura pública. Momento a partir del cual se podría recibir la obra de urbanización siempre y cuando se hubiese aprobado un Modificado del Proyecto de Urbanización comprensivo de diversas modificaciones realizadas en la obra que no se recogen en el documento objeto de aprobación por el Ayuntamiento.

b.- Diferente sin embargo es la situación si existe al menos un propietario que no está dispuesto a ceder su participación pro indiviso en la propiedad de los terrenos destinados a dotaciones públicas. En este caso, el Ayuntamiento necesariamente deberá instar de la promotora el inicio de la fase de gestión urbanística mediante actuaciones integradas en relación con la Unidad de Actuación correspondiente a la totalidad del Sector.

A este respecto, dado que la Promotora no es en ningún caso titular de la totalidad de los terrenos de ninguna de las fases, los sistemas de actuación a través de los cuales se podría gestionar la Urbanización serían los siguientes, de iniciativa tanto privada como pública:

b.1.- En el caso de iniciativa privada, dado que los promotores cuentan con superficie a la que corresponde más 50% del aprovechamiento de la Unidad, los sistemas de actuación que se podrían utilizar serían el de compensación y el de cooperación a iniciativa privada.

b.2.- Asimismo, en el supuesto de que por la propiedad de los terrenos no se promueva ninguno de los sistemas anteriormente previstos, el propio Ayuntamiento podría ejecutar el planeamiento urbanístico a través de los sistemas de iniciativa pública previstos en la normativa urbanística de Castilla y León, que no son otros que el sistema de cooperación a iniciativa pública, el sistema de expropiación o el sistema de concurrencia.

En la fecha de cierre del Informe, el Ayuntamiento de Ituero y Lama no había dado contestación a la resolución formulada el día 12.11.2008, limitándose, ante la presión de los compradores de las viviendas, a solicitar el día 15.12.2008 una ampliación o aclaración de dicha resolución, en el sentido siguiente: *"si, (...) sin perjuicio de que se redacte y tramite el correspondiente proyecto de Compensación o Reparcelación que recoja las cesiones obligatorias pendientes de realizar, pueden otorgarse las licencias de primera ocupación, una vez que las obras de urbanización estén acabadas y recepcionadas"*.

A la vista de dicha petición de aclaración, desde esta institución se ha remitido a la citada entidad local, con posterioridad a la fecha de cierre del Informe, el correspondiente oficio en el que se le indica que esta cuestión había sido resuelta sobradamente en la citada resolución, en la medida en que entendíamos ajustada a derecho la resolución de Alcaldía en la que se denegaban las licencias de primera ocupación solicitadas, por cuanto que, por un lado

no habían sido recibidas las obras de urbanización –condición impuesta en la licencia de edificación–, y por otro no se había dado cumplimiento a lo dispuesto en el art. 207.2 del RUCyL en orden a la cesión de los terrenos destinados en el instrumento de planeamiento para vías públicas, espacios libres públicos y demás usos y servicios públicos la cual ya habíamos expuesto que era complicada dada la transmisión de partes indivisas de los mismos por el promotor a los propietarios de parcelas correspondientes a la fase 1ª de la urbanización.

Para finalizar con la exposición de los expedientes tramitados en relación con este apartado, hemos de hacer referencia al expediente identificado con el número **Q/1189/07** en el que, como ya hemos dicho, se detecta que por parte del Ayuntamiento de Villares de la Reina (Salamanca) se ha aprobado un proyecto de actuación, en relación con el Sector de suelo apto para urbanizar E2-Ur, que atribuye el aprovechamiento correspondiente a determinadas superficies de suelo de origen a propietarios de otras parcelas sin que, en principio, a la vista de la relación de propietarios del Plan Parcial y de la que consta en el Proyecto de Actuación, se haya operado a favor de los mismos la transmisión patrimonial de dichos terrenos.

Esta irregularidad se detecta en relación con dos parcelas que en el parcelario contenido en el Plan Parcial constaban a nombre de unos titulares y que en el Proyecto de Actuación comprensivo de las determinaciones completas sobre reparcelación no se relacionan como fincas de origen, aunque el aprovechamiento correspondiente a las mismas se adjudica a los titulares de otras parcelas de origen; siendo significativos a este respecto los cuadros en los que se fija el derecho de cada propietario en los que la superficie de ambas fincas se suman a la superficie de otras parcelas para obtener el aprovechamiento urbanístico que se materializa en las fincas de resultado.

Es además paradójico que entre los titulares de las fincas que constaban en el Plan Parcial y que se han omitido en la relación de parcelas de origen del proyecto de actuación y los titulares a los que se atribuye el aprovechamiento correspondiente a las mismas existe una relación de parentesco, lo que creemos pueden ser el motivo de que no existan reclamaciones al respecto.

Acreditada la concurrencia de las citadas irregularidades, por parte de esta institución se formula la correspondiente resolución, que no es aceptada por el Ayuntamiento, entre otras cosas, porque el documento ya había accedido al Registro de la Propiedad habiéndose operado además transmisiones de las parcelas de resultado contenidas en el mismo.

Conviene indicar que el autor de la queja no sólo denunciaba la irregularidad anteriormente expuesta en relación con la fase de gestión urbanística del Sector de suelo apto para urbanizar E2-Ur, sino que también consideraba que el Ayuntamiento no había actuado

correctamente al aprobar un Plan Parcial que modificaba la calificación de determinadas parcelas, incluyéndose como suelo urbanizable terrenos destinados anteriormente a zona verde.

En relación con esta cuestión, esta institución, a diferencia de lo que ocurre con el proyecto comprensivo de las determinaciones completas sobre reparcelación, llegó a la conclusión de que no concurrían las irregularidades denunciadas por el autor de la queja en la medida en que, examinado el planeamiento tanto general como de desarrollo aplicable, salvo variaciones mínimas exigidas por la realidad física de los terrenos, el Plan Parcial era perfectamente coherente con las Normas Subsidiarias en lo que a la citada delimitación se refiere.

### 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. Concretamente este apartado, tal y como se refleja en el título, se refiere a la intervención administrativa en el uso del suelo que se articula a través de la licencia urbanística (1.3.1), los instrumentos de fomento de la edificación, conservación y rehabilitación (1.3.2) y los mecanismos de protección de la legalidad urbanística (1.3.3).

En relación con los expedientes tramitados susceptibles de inclusión en este apartado, de nuevo, el conjunto de quejas más numeroso es el que se corresponde con el subapartado 1.3.3., resultado del deficiente ejercicio por parte de las administraciones municipales de las competencias que la normativa les atribuye en materia de protección de la legalidad urbanística ante la ejecución de obras que, en unos casos, no están amparadas en la preceptiva licencia urbanística y, en otros, no se ajustan a la autorización concedida por los respectivos ayuntamientos.

Por el contrario, el grupo de expedientes menos numeroso es el relativo al fomento de la edificación, conservación y rehabilitación. En relación con esta cuestión, al igual que en materia de protección de la legalidad urbanística, en general las quejas presentadas son consecuencia de la inactividad de la administración frente al deficiente estado de conservación de inmuebles respecto de los que sus propietarios incumplen el deber de mantenerlos en condiciones adecuadas de seguridad, salubridad, ornato público y habitabilidad según su destino.

#### 1.3.1. Licencias urbanísticas

De acuerdo con lo dispuesto en el art. 287 del Reglamento de Urbanismo “mediante la licencia urbanística el Ayuntamiento realiza un control preventivo sobre los actos de uso del suelo para verificar su conformidad con la normativa urbanística”, a cuyo efecto debe evacuar

los trámites previstos en los artículos 9 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales, 99 de la Ley de Urbanismo y 293 y 294 del citado Reglamento de Urbanismo de Castilla y León, siendo precisamente 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.

Antes de entrar en el análisis del contenido de los expedientes tramitados por esta institución al respecto, consideramos conveniente indicar que, un año más, vuelven a ser usuales las irregularidades derivadas tanto de la falta de resolución de las solicitudes de licencia, como del otorgamiento de las mismas vulnerando lo dispuesto en la normativa aplicable en relación con el procedimiento de concesión sancionado en los preceptos anteriormente citados, siendo habitual que se otorguen licencias de obra menor que amparan obras mayores, así como la concesión de las licencias sin que obren en los expedientes los preceptivos informes técnicos y jurídicos sobre la conformidad de las solicitudes con la normativa aplicable.

Dentro de este grupo, en más de la mitad de los expedientes resueltos por esta institución en el ejercicio 2008 se ha detectado la concurrencia de irregularidades en la actuación de las administraciones municipales. Concretamente se ha formulado una resolución en los siguientes:

- En los expedientes **Q/293/07, Q/306/07,Q/314/2007, Q/598/07, Q/897/07, Q/1458/07, Q/1510/07, Q/1628/07, Q/1792/07, Q/1793/07, Q/1794/07, Q/1795/07, Q/1796/07, Q/2038/07, 20080010, 20080196 y 20080477**, relativos todos ellos a licencias de obra.

- En el expediente **20081774**, que tiene como objeto la concesión de una licencia de segregación concedida por el Ayuntamiento de Carrocera, en la provincia de León.

- En el expediente **Q/116/07** en el que se denuncia la falta de concesión de una licencia de primera ocupación por parte del Ayuntamiento de Santovenia de Pisuerga, en Valladolid.

- Y, en los expedientes **Q/423/07, Q/424/07, Q/1255/07 y 20080679**, relativos a licencias de obras otorgadas en relación con actividades sometidas a la normativa en materia de prevención ambiental.

Por el contrario, han sido archivados sin resolución por diversas causas, siendo la más común el archivo por ausencia de irregularidad, los expedientes cuyos números y objeto se relacionan seguidamente:

- **Q/801/07, Q/812/07, Q/1704/07, 20080099, 20080550, 2008978, 200801444 y 20081893**, correspondientes a licencias de obras.

- **Q/2034/07, 20080060y 20082071**, relativos a licencias de parcelación, división o segregación.

- **20080702** relativo a una actividad molesta.

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: obras, actividades, primera ocupación...

En lo que se refiere a las solicitudes de licencias que tienen como objeto la realización de obras tanto mayores como menores y que, como se puede deducir de los datos anteriormente expuestos, constituyen el grupo de expedientes más numeroso, durante el presente ejercicio se han presentado varios escritos de queja y tramitado diversos expedientes que en más de la mitad de los casos han concluido con la constatación de irregularidades en la actuación de las administraciones públicas implicadas.

Al igual que en el ejercicio anterior, en prácticamente todos los casos planteados la resolución de esta Procuraduría va encaminada, bien a la convalidación o revisión – según los casos – de la licencia otorgada prescindiendo de alguno de los tramites sancionados en los preceptos citados al comienzo de este apartado, bien a la resolución expresa de las solicitudes de licencias presentadas por los interesados o de los recursos interpuestos contra la denegación de las mismas.

En lo que a la omisión de trámites se refiere, examinado el conjunto de resoluciones dictadas por esta Defensoría, comprobamos, en unos casos, que por parte de las Administraciones Municipales no se insta de los solicitantes de las licencias la presentación de la documentación necesaria en orden a verificar las características generales de la obra que se pretende realizar (art. 293.2.a del RUCyL), lo que ha dado lugar a escritos de queja en los que se denuncia la ejecución de obras mayores al amparo de licencias de obra menor y, en otros, que dichas Entidades Locales conceden las licencias prescindiendo, bien de preceptivo informe técnico, bien del jurídico, o de ambos (art. 293.5 del RUCyL).

En estos supuestos, tal y como hemos expuesto se recuerda a las administraciones públicas la normativa y la jurisprudencia aplicable al respecto, para seguidamente instar de las mismas que, previa la subsanación de las deficiencias detectadas, o bien se convalide la licencia o bien se revise de conformidad con el procedimiento previsto en el art. 103 de la LRJyPAC.

Seguidamente, para ilustrar la problemática anteriormente expuesta, se va a desarrollar el contenido de la resolución dictada por esta institución en relación con los expedientes **Q/1792/07, Q/1793/07, Q/1794/07, Q/1795/07** y **Q/1796/07**, en los que se investiga la actuación del Ayuntamiento de Valle de Santibáñez, en la provincia de

Burgos, como consecuencia de un escrito de queja en el que se denuncia la pasividad de dicha Entidad Local ante la ejecución de obras mayores al amparo de licencias de obra menor.

Pues bien, admitidas las quejas a trámite y examinado el contenido de los seis expedientes de licencia tramitados por dicho Ayuntamiento, comprobamos que las irregularidades achacables a dicha Administración son comunes en todos ellos y son consecuencia de una más que deficiente tramitación de las solicitudes de licencias.

Salvo una, todas las licencias se habían otorgado sin que se hubiera presentado la documentación necesaria para determinar exactamente su objeto – lo que no nos permitía concluir si las obras para las que se solicitaba autorización tenían la consideración de menores o mayores – y, en todos los casos, sin excepción, las licencias se habían concedido sin que se hubiesen emitido los preceptivos informes sobre la conformidad de las solicitudes con la normativa urbanística y con las demás normas aplicables por los Servicios Técnicos y Jurídicos Municipales, o en su defecto los correspondientes de la Diputación Provincial de Burgos. Únicamente constaban en los expedientes las solicitudes de licencias y los Decretos de Alcaldía de concesión de las mismas.

En relación con tales omisiones, esta institución abordó por separado ambas cuestiones. En primer lugar, la relativa a la omisión de la documentación necesaria para verificar el objeto de la solicitud realizando un estudio de la diferencia entre obra mayor y menor. Y, en segundo lugar, la derivada de la omisión de los preceptivos informes técnico y jurídico.

En lo que a la primera cuestión se refiere, se recordó a la Entidad local el contenido del apartado a) del art. 293.2 del Reglamento de Urbanismo autonómico, en el que se define la documentación a aportar con las solicitudes de licencia, para seguidamente abordar, a la vista tanto del art. 2 de la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación, como de la jurisprudencia del Tribunal Supremo (sentencias 10 de diciembre 1986, 17 de marzo, 21 de febrero y 5 de junio de 1987) la diferencia entre obras mayores y menores.

Y, en lo que respecta a la ausencia en los expedientes de los preceptivos informes técnico y jurídico, se trasladó a dicha Administración el contenido de los artículos tanto de la LUCyL como del RUCyL que establecen la necesidad de su emisión con carácter previo a la concesión de las licencias, concretamente el art.99.1.b) de la LUCyL y el art. 293.5 del RUCyL, para hacer mención seguidamente a los efectos derivados de su omisión, que no son otros, a la vista de la jurisprudencia del Tribunal Supremo (STS de 21 de mayo de 1998, entre otras), que la anulabilidad de las licencias, ya que tal omisión no significa que se haya prescindido total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido, sino que constituye un mero defecto

de forma que no arrastra la invalidez del acto sino cuando produce indefensión o cuando se le impide alcanzar su fin, lo que permite su convalidación.

A la vista de todo ello, se requiere del Ayuntamiento de Valle de Santibáñez la adopción de las siguientes medidas (se transcribe el contenido literal de la parte dispositiva de la resolución):

*"Primero.- Que, en lo sucesivo, por parte de ese Ayuntamiento se inste de los solicitantes de licencias urbanísticas para la ejecución de obras menores, la Memoria prevista en el artículo 293.2.a del RUCyL.*

*Segundo.- Que, en lo sucesivo y en cumplimiento de lo dispuesto en los artículos 99.1.b de la LUCyL y 293.5 del RUCyL, por parte de esa Entidad Local se incorporen a los expedientes de concesión de licencia con carácter previo a la resolución de las solicitudes los preceptivos informes emitidos por los servicios técnicos y jurídicos municipales pronunciándose sobre la conformidad de las solicitudes a la normativa urbanística y a las demás normas aplicables.*

*Tercero.- Que, en lo que a los expedientes que nos ocupan se refiere, se solicite de los Servicios Técnicos y Jurídicos de la Excma. Diputación Provincial de Burgos, los preceptivos informes sobre conformidad de las solicitudes de licencia con la normativa aplicable.*

*Cuarto.- Que, en función del contenido de los citados informes, se evacuen las siguientes actuaciones:*

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

*b.- Si lo solicitado no es conforme a la legislación y al planeamiento aplicable – que no parece ser el caso –, que se proceda, conforme a lo dispuesto en el artículo 103 de la LRJyPAC, a la incoación los correspondientes expedientes de revisión de oficio de las Resoluciones de Alcaldía en virtud de las cuales se conceden las licencias de referencia".*

Sin embargo, la Administración municipal no ha dado respuesta a la resolución remitida.

Si el primer grupo de expedientes relativos a la intervención en el uso del suelo mediante el control preventivo que se articula a través de la licencia es el que tiene como objeto la realización de obras, el segundo grupo, mucho menos numeroso por cuanto que en su mayor parte va a ser objeto de análisis en el área relativa a medio ambiente, es el que se deriva de la solicitud de licencias para la realización de una obra y para el desarrollo de una

actividad. En este apartado, en el presente ejercicio, únicamente vamos a hacer referencia a dos expedientes:

En primer lugar, a un expediente que tiene como objeto la concesión por el Ayuntamiento de León de una licencia ambiental con el fin de dar cobertura legal a una situación ilegalizable –dado que perseguía incrementar el número de viviendas autorizadas por el planeamiento urbanístico– utilizando el mecanismo del *"apartamento turístico"*. Dicho expediente se identificaba inicialmente con el número **Q/1259/04**, atribuyéndosele con posteridad el número **Q/1255/07**.

Como se recordará el primero de los expedientes, desarrollado en el Informe correspondiente al año 2006, al que nos remitimos para evitar innecesarias reiteraciones, concluía con una resolución de fecha 29.06.2006, aceptada por el Ayuntamiento de León, en la que instábamos de dicha Entidad local la revisión de la licencia.

El segundo expediente, identificado con el número **Q/1255/07**, se incoa ante la inactividad de la citada Administración municipal, cuestión a la que habíamos hecho referencia en el Informe relativo al ejercicio 2007.

Pues bien, el motivo por el que consideramos necesario mencionar, una vez más, este expediente en el presente Informe es, en primer lugar, porque con fecha 22.04.2008 se dicta una nueva resolución recordando la evacuada en el expediente correspondiente al año 2004 y reproduciendo la consideraciones jurídicas contenidas en la misma, y, en segundo lugar porque, a diferencia de lo que ocurría con la anterior, el Ayuntamiento de León no ve adecuado seguir las indicaciones contenidas en ella pese a tener, prácticamente, el mismo contenido.

El segundo expediente que tiene como objeto una solicitud de licencia para la realización de una obra y para el desarrollo de una actividad que consideramos conveniente desarrollar en este apartado del Informe es el expediente **20080679**.

En el mismo el autor de la queja denunciaba la concesión por el Ayuntamiento de Villaquilambre (León) de una licencia de acondicionamiento de local a una sociedad de responsabilidad limitada para la implantación de una oficina sometida, conforme a la normativa en materia de prevención ambiental, a comunicación. El problema era que, a la vista de la normativa aplicable en materia de policía sanitaria y mortuoria, la actividad que efectivamente prestaba dicha mercantil en el local era susceptible de consideración como servicio funerario, no contando la beneficiaria de la licencia con las preceptivas autorizaciones previstas tanto en el Decreto 16/2005, de 10 de febrero, de la Consejería de Sanidad por el que se regula la policía sanitaria y mortuoria en Castilla y León, como en la Ordenanza General de prestación de servicios funerarios en el Término Municipal de Villaquilambre.

Examinado el supuesto de hecho a la vista de la normativa aplicable en materia de urbanismo, en materia de prevención ambiental y en materia de policía sanitaria y mortuoria, esta institución concluyó la existencia de diversas irregularidades en la actuación del Ayuntamiento que podemos sistematizar desde una triple perspectiva coincidente con la normativa vulnerada.

En materia de urbanismo, analizado el expediente remitido a la vista del instrumento de planeamiento general vigente en Villaquilambre – Normas Subsidiarias de Planeamiento Municipal –, llegamos a la conclusión de que el uso autorizado "*terciario oficinas*" no es correcto ya que, el uso sería susceptible de consideración como "*uso dotacional equipamientos*" dentro de la "*categoría 5ª*" relativa a "*Tanatorios y Servicios Funerarios*" teniendo en cuenta que dicha categoría, definida en el apartado E del art. 4.3.4, incluye en el mismo a las "*oficinas de gestión*". No obstante lo anterior esta posible irregularidad carece de trascendencia práctica ya que, examinada la relación de usos complementarios contenida en la ficha correspondiente a la Zona de Ordenanza 1, el "*uso dotacional*", en principio, sería compatible con la zona de ordenanza y con el uso principal.

En materia de prevención ambiental llegamos a la conclusión de que, aunque la actividad esté sujeta a comunicación y no a licencia ambiental, debía exigirse la preceptiva licencia de apertura. Y ello porque si bien es cierto que el art. 33 de la Ley de Prevención Ambiental sólo requiere la misma en el supuesto de actividades sujetas a licencia ambiental, no es menos cierto que por aplicación del art. 22 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales, aprobado por Decreto de 17.06.1955, dicha licencia sería necesaria en orden a "*verificar si los locales e instalaciones cumplen con las condiciones de tranquilidad, seguridad y salubridad*". En concreto, la actividad objeto del expediente que nos ocupa sería subsumible en el supuesto de hecho recogido en el apartado primero del citado art. 22 que establece literalmente que "estará sujeta a licencia la apertura de establecimientos industriales o mercantiles" sin perjuicio del carácter "inocuo" o no de la actividad para la que se solicite la autorización.

Si, como se puede observar, no detectamos irregularidades relevantes en lo que respecta a la aplicación de la normativa en materia de urbanismo y de prevención ambiental, con la salvedad de la cuestión relativa a la manifestada innecesariedad de la licencia de apertura, a diferente conclusión llegamos si analizamos el supuesto de hecho a la vista de la normativa aplicable en materia de policía sanitaria y mortuoria, porque, a nuestro juicio, en primer lugar, la actividad de contratación de servicios funerarios estaría incluida dentro de la actividad funeraria regulada en el art. 2 de la Ordenanza y, segundo, porque la sociedad beneficiaria de la licencia es una empresa privada que para la prestación de servicios funerarios en el término municipal de Villaquilambre debería contar con la preceptiva autorización del

Ayuntamiento, siendo además preceptiva su inscripción en el Registro de Empresas, Instalaciones y Servicios Funerarios de Castilla y León.

En virtud de todo lo expuesto esta Procuraduría dirigió al Ayuntamiento de Villaquilambre la correspondiente resolución, cuya parte dispositiva se transcribe a continuación:

*"Primero.- Que, en el supuesto que no se haya hecho, por parte de los Servicios Técnicos Municipales se gire visita de inspección al local sito en el número (...) de la calle (...) de Villaobispo de las Regueras a fin de comprobar los siguientes datos:*

*- Si la actividad cumple y mantiene las condiciones descritas en el Proyecto de Acondicionamiento de Local.*

*- Y, los servicios prestados por la citada Oficina de Contratación de Servicios Funerarios.*

*Segundo.- Que, a la vista de dicho informe, en el supuesto de que efectivamente los servicios prestados por dicha oficina sean susceptibles, como parece ser el caso, de considerarse Servicios Funerarios que, por ese Ayuntamiento se compruebe si la mercantil beneficiaria de la licencia cuenta con la preceptiva autorización prevista tanto en la Ordenanza reguladora de la prestación de servicios funerarios en el Término Municipal de Villaquilambre como en el Decreto 16/2005.*

*Tercero.- En el supuesto de que efectivamente la mercantil (...) cuente con dicha autorización que por parte de esa Entidad se proceda al otorgamiento de la correspondiente licencia de apertura.*

*Cuarto.- En el caso de que dicha sociedad privada no cuente con la autorización para la prestación de actividad de servicios funerarios, que por parte de ese Ayuntamiento se evacuen los siguientes trámites.*

*1º.- Que se requiera de la citada mercantil la suspensión de la actividad de prestación de servicios funerarios.*

*2º.- Que se inicie expediente de regularización de la citada actividad instando de la misma la solicitud de la preceptiva autorización para el establecimiento de dicha empresa funeraria.*

*3º.- Que, una vez obtenida la autorización, se otorgue la correspondiente licencia de apertura en lo que se refiere a la prestación de la actividad de servicios funerarios.*

*Quinto.- En el supuesto de que la actividad de servicios funerarios no fuera autorizable, que por parte de esa Entidad Local se otorgue a (...) licencia de apertura para el desarrollo de una actividad de oficina, prevista en el apartado u) del Anexo V de la Ley 11/2003, de Prevención Ambiental, siempre y cuando en la misma no se presten los servicios funerarios regulados tanto en el Decreto 16/2005 como en la Ordenanza General reguladora de la prestación de servicios funerarios en el Término Municipal de Villaquilambre".*

Pese a la aceptación de la resolución por el Ayuntamiento de Villaquilambre con posterioridad a la fecha de cierre del Informe se procede a la reapertura del expediente – con el nuevo número **20090047** – por cuanto que, de acuerdo con la información facilitada por el reclamante, parece ser que la beneficiaria de la licencia podría seguir prestando servicios funerarios sin las preceptivas autorizaciones.

Dentro del 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, durante este ejercicio, se ha tramitado únicamente un expediente que tiene como objeto la no concesión de una licencia de primera ocupación y en el que se investiga la actuación del Ayuntamiento Santovenia de Pisuerga, en Valladolid. En relación con dicho expediente, identificado con el número de referencia **Q/1116/07**, solamente mencionar que en la resolución remitida a la Administración municipal, que ha sido aceptada por la misma, se recuerda a la Entidad local que conforme tiene constante, pacífica y concluyentemente declarado la jurisprudencia, tanto el otorgamiento como la denegación de la licencia de primera ocupación es una actividad reglada y no discrecional, debiendo ser otorgado el permiso de utilización cuando lo construido se acomoda al proyecto que sirvió de base a la concesión de la licencia de obras, y se han cumplido las condiciones expresadas en ésta, sin que puedan variarse las mismas, ya que lo contrario supondría dejar sin efecto unilateralmente y de modo indebido, a posteriori, la efectividad de una licencia de obras concedida, la cual, como acto declarativo de derechos, sólo puede resultar anulada o revocada en virtud de las causas señaladas en las leyes y por el procedimiento también legalmente establecido.

### 1.3.2. Fomento de la edificación, conservación y rehabilitación

Establecen los artículos 8 de la LUCyL y 19 del RUCyL que todo propietario de terrenos, con independencia de la clasificación urbanística de los mismos, *"deberá mantenerlos 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 las actuaciones desarrolladas en relación con los mecanismos necesarios para garantizar el cumplimiento del mencionado deber de conservación,

esto es, las ordenes 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 deber de conservación atribuido a los propietarios en el art. 19.

Antes de entrar en el contenido de los expedientes tramitados por esta institución durante el ejercicio 2008 conviene indicar, al igual que hemos hecho en ejercicios anteriores, 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, existiendo en muchos casos una línea divisoria mínima entre ambas posibilidades.

Hecha esta aclaración y entrando ya en el fondo de la cuestión, podemos clasificar los expedientes tramitados por esta institución en función del mecanismo utilizado, orden de ejecución o declaración de ruina.

No obstante lo anterior, en varios supuestos, como consecuencia de la indefinición del alcance del deterioro de los inmuebles se hace referencia en la resolución remitida a ambos mecanismos cuya utilización dependerá del contenido del informe de los Servicios Técnicos Municipales o, en su defecto, de la Diputación Provincial. Tal es el caso de los expedientes **20080105, 20080324** y **20080504**, en los que se investiga el ejercicio por los Ayuntamiento de Soria, Roturas (Valladolid) y Valle de Zamanzas (Burgos) de las competencias que la normativa les atribuye en orden a garantizar que la propiedad de los inmuebles mantenga los mismos en adecuadas condiciones de seguridad, salubridad, ornato público y habitabilidad según su destino.

Sin perjuicio de los expedientes a que se ha hecho referencia en el párrafo anterior, que por la indefinición del alcance del deterioro de los inmuebles a que se refieren no pueden ser incluidos en ningún grupo, seguidamente vamos a relacionar el resto de los expedientes que han finalizado con una resolución, sistematizándolos en función del instrumento a utilizar o utilizado por la administración pública: la orden de ejecución o la declaración de ruina.

Así, tienen como objeto cuestiones relativas a órdenes de ejecución los expedientes identificados con los números de referencia **Q/1918/07, Q/1420/07, 20080971** y **20081066**, refiriéndose a declaraciones de ruina únicamente el expediente **Q/957/07**.

Finalmente y, antes de entrar en el desarrollo de dos de los expedientes citados, conviene relacionar el conjunto de expedientes, la mitad aproximadamente de los resueltos en el ejercicio 2008, que han sido cerrados sin que se haya llegado a dictar resolución en la que se

relacione irregularidad alguna: **Q/1619/07, Q/1818/07, Q/1819/07, Q/1984/07, 20080198, 20080280, 20080711, 20080683, 20080993, 20081059** y **20081479**. En la mayoría de los casos los expedientes se han cerrado como consecuencia del ejercicio por las administraciones municipales implicadas de sus competencias en la materia.

Examinada hasta aquí de forma general la actuación de esta institución durante el ejercicio 2008, a partir de este momento vamos a abordar el contenido de dos expedientes tramitados por esta Defensoría los cuales recogen alguna novedad con respecto a las cuestiones objeto de exposición en los informes correspondientes a ejercicios anteriores.

El primer expediente a que vamos a hacer referencia, identificado con el número **20080971**, tiene su origen en un escrito de queja formulado por el inquilino de una vivienda que denuncia la potencial concurrencia de irregularidades en la actuación del Ayuntamiento de León como consecuencia de su desalojo ante la situación en que se encontraba el inmueble que habitaba objeto de una orden de ejecución.

Pues bien examinado el contenido de la información facilitada por el propio Ayuntamiento – contenida en la copia completa del expediente remitido a esta institución –, efectivamente detectamos en el supuesto que nos ocupa la concurrencia de diversas irregularidades en la actuación de dicha Entidad local pero no con el alcance denunciado por el autor de la queja, en la medida en que los daños y perjuicios que se le han podido ocasionar como consecuencia del deficiente estado de conservación del inmueble que habitaba deben ser abordados, y así se hace en la resolución dictada por esta Procuraduría, desde una doble perspectiva, jurídico-pública y jurídico-privada.

Así, en lo que al ámbito de las relaciones jurídico públicas se refiere efectivamente consideramos que podríamos estar ante un supuesto de responsabilidad patrimonial como consecuencia de la deficiente tramitación de la orden de ejecución. En este sentido consideramos improcedente la demora por parte de la administración municipal, y así se lo indicamos en la resolución remitida, en la adopción de las medidas previstas en los artículos 106 de la LUCyL y 319 y siguientes del RUCyL, por cuanto que, emitido por la Policía Local el informe que da lugar a la incoación del expediente el día 20.11.2006, la correspondiente orden de ejecución no se dicta hasta el día 09.10.2007, casi un año después, siendo significativo, además, que el contenido de dicha orden no se ajustaba a lo dispuesto en el art. 320 del RUCyL, ya que no se recogía en la misma el presupuesto estimado de las obras a realizar, lo que provocó la necesidad de dictar una nueva orden de ejecución, el día 11.01.2008 – tres meses después –, en la que sí se recoge dicho presupuesto ante el incumplimiento por la propiedad del inmueble de la primera de las órdenes de ejecución, con las consecuencias que

ello lleva aparejadas en lo que respecta al inquilino del inmueble que fue desalojado por el Ayuntamiento en octubre de 2007 y realojado en un hotel de la ciudad.

No obstante lo anterior, desde nuestro punto de vista, no todos los daños ocasionados al inquilino debían ser imputados a la Administración, ya que la mayor parte de los mismos debían imputarse a la propiedad del inmueble como consecuencia del incumplimiento de su deber de hacer reparaciones y labores de mantenimiento del edificio, que lógicamente se circunscriben al ámbito de las relaciones jurídico-privadas entre arrendador y arrendatario derivadas del contrato suscrito entre ambos y que exceden del ámbito competencial de la Administración y, por tanto, de esta institución.

En virtud de todo lo expuesto, como ya se ha apuntado anteriormente, se remitió la correspondiente resolución al Ayuntamiento de León en la que, previo requerimiento de mayor diligencia en la tramitación de sucesivas órdenes de ejecución, tanto en lo que respecta a los plazos para su adopción como en lo que se refiere a su contenido, se insta del mismo en lo que se refiere a los hechos denunciados en el escrito de queja que *"se sigan adoptando las medidas previstas en el artículo 322 del RUCyL en orden a garantizar el cumplimiento de la orden de ejecución, llegando incluso a ordenar la ejecución subsidiaria de las obras"* y que *"se valore la necesidad de proceder a la incoación del correspondiente procedimiento en orden a determinar la responsabilidad patrimonial en que ha podido incurrir esa Administración Municipal como consecuencia de la deficiente tramitación del expediente (...) y de las lesiones que se han podido generar a (...) derivadas del desalojo de su vivienda y su realojo en el Hotel (...) en la Avenida (...), desde el momento en que se produce el citado desalojo hasta que se tramita con la debida diligencia el expediente esto es, hasta el día 11.01.2008, momento en el que ese Ayuntamiento dicta una orden de ejecución dando cumplimiento a la normativa urbanística"*.

En la fecha de cierre del Informe el Ayuntamiento de León no había dado contestación a la citada resolución.

El segundo de los expedientes que consideramos conveniente desarrollar en este apartado del Informe es el identificado con el número de referencia **Q/957/07** que, como hemos expuesto anteriormente, es el único resuelto en el ejercicio 2008 que se refiere exclusivamente a un procedimiento de declaración de ruina. Téngase en cuenta que el resto de expedientes referentes a declaraciones de ruina son el resultado de actuaciones iniciadas de oficio por la institución que se recogen en el apartado correspondiente del Informe.

El motivo por el que consideramos conveniente desarrollar el contenido de este expediente es porque en la resolución dictada en relación con el mismo, por un lado, se hace un estudio del principio de *"unidad predial"* que es aplicable a los supuestos de ruina y, por otro, se corrobora que, tal y como se apuntaba en el Informe correspondiente al año 2007, las

administraciones municipales siguen utilizando incorrectamente el instrumento de la *"ruina inminente"* tal y como se configura en la actualidad en la normativa urbanística de Castilla y León, sin perjuicio de otras irregularidades detectadas en la actuación del Ayuntamiento de San Andrés del Rabanedo (León) derivadas de un ineficaz ejercicio por parte de dicha Entidad Local de las competencias que la normativa urbanística le atribuye en orden a garantizar que los propietarios de los inmuebles mantengan los mismos en óptimas condiciones de seguridad, salubridad, ornato público y habitabilidad conforme a lo dispuesto en los artículos 8.1.b) de la LUCyL y 19 del RUCyL.

En relación con ambas cuestiones y comenzando con el principio de *"unidad predial"*, conviene indicar que el Ayuntamiento en los trámites iniciales da cumplimiento a dicho principio para ulteriormente abandonar su aplicación, incumplimiento que reconoce el propio Letrado municipal en el informe remitido por el Ayuntamiento a esta institución.

La particularidad que en este supuesto se daba era que el inmueble con respecto al cual se inicia el expediente de ruina se apoyaba en otro inmueble hasta el punto de que era imposible su demolición sin que se derrumbase el colindante. Se trataba de dos viviendas independientes, cada una con su respectivo propietario, pero desde un punto de vista arquitectónico integrantes de un solo inmueble.

Como consecuencia de ello, en la resolución dirigida al Ayuntamiento se hace un estudio del citado principio de *"unidad predial"* recordando, a la vista del ya mencionado informe emitido por el Letrado municipal, que la ruina opera sobre unidades arquitectónicas y que donde hay unidad constructiva no es posible declarar la ruina parcial, tal y como ocurre en el supuesto examinado en el expediente tramitado por esta institución. Sólo es posible la ruina parcial de un inmueble cuando una parte puede subsistir sin la otra. Se parte de la base de que todos los elementos arquitectónicos forman un todo y tienen un destino, aunque en la edificación existan varias viviendas o locales. Por ello sólo puede declararse la ruina parcial cuando se trate de cuerpos independientes y distintos, esto es, de cuerpos aislados y separados que no repercutan sobre el resto de la edificación (STS 10.05.1991), que en el supuesto que nos ocupa no era el caso.

Por ello, es básico el contenido del informe técnico, de tal forma que si del mismo se deduce que se trata de viviendas que constituyen una unidad arquitectónica y que no pueden subsistir una sin la otra, ha de ser declarada la ruina total y no de una sola de las viviendas, por cuanto que como hemos dicho una no puede subsistir sin la otra.

La segunda de las cuestiones abordadas en la resolución del expediente que consideramos conveniente desarrollar en este apartado es la relativa a la incorrecta utilización por el Ayuntamiento del mecanismo de la *"ruina inminente"*.

A este respecto en la citada resolución se recogen las consideraciones que reiteradamente se trasladan desde esta institución a los distintos ayuntamientos, esto es, que la normativa urbanística de Castilla y León configura la "*ruina inminente*" como una circunstancia que influye para arbitrar un procedimiento cautelar preventivo sin prejuzgar el posterior procedimiento propiamente declarativo de la ruina y no como un supuesto sustantivo del estado ruinoso al que se llega tras un procedimiento sumario tal y como ocurría en la normativa urbanística de 1976, aplicable previamente a la entrada en vigor de la LUCyL.

A la vista de todo lo expuesto y en lo que se refiere a las dos cuestiones desarrolladas en este apartado del Informe, por parte de esta Defensoría se instó del Ayuntamiento de San Andrés del Rabanedo (León) que adoptase las medidas que seguidamente se concretan.

En lo que respecta al principio de *"unidad predial"* se requiere del Ayuntamiento que, en la tramitación de sucesivos expedientes de declaración de ruina, se respete el mismo, aplicándose en aquellos supuestos en que los elementos integrantes de una edificación estén dispuestos de tal forma que en ella concurran las circunstancias de ser cuerpos de edificación física y arquitectónicamente dependientes, por no permitir su segregación, so pena de detrimento de las demás, ni ser susceptibles de utilización autónoma.

Y, en lo que se refiere a la utilización del mecanismo de la *"ruina inminente",* se insta de la Administración municipal que *"no olvide que la normativa urbanística de Castilla y León configura la 'ruina inminente' como una circunstancia que influye para arbitrar un procedimiento cautelar preventivo sin prejuzgar el posterior procedimiento propiamente declarativo de la ruina y no como un supuesto sustantivo de estado ruinoso al que se llega tras un procedimiento sumario; siendo necesario por tanto que, sin perjuicio del estado de ruina inminente de un inmueble y de la adopción de las medidas cautelares previstas en los artículos 108 de la LUCyL y 328 del RUCyL, por parte de esa Entidad Local se incoe y tramite el correspondiente expediente contradictorio de ruina conforme a lo dispuesto en los artículos 107 de la LUCyL y 323 y siguientes del RUCyL".*

En cuanto al resultado de la actuación, el Ayuntamiento implicado ha estimado oportuno seguir las indicaciones recogidas en la resolución.

En otro orden de cosas, y para finalizar con la exposición de los expedientes relativos al fomento de la edificación, conservación y rehabilitación, correspondientes al apartado referente a la intervención en el uso del suelo, un año más consideramos conveniente poner de manifiesto la situación expuesta por varios ayuntamientos en los informes remitidos a esta institución. De acuerdo con varias administraciones municipales el problema en lo que se refiere al ejercicio de las competencias que la normativa urbanística les atribuye en orden a garantizar que los propietarios de los inmuebles mantengan los mismos en adecuadas condiciones de

seguridad, salubridad, ornato público y habitabilidad según su destino es el gran número de inmuebles que debe ser objeto de declaración de ruina en pequeños municipios de nuestra Comunidad y la insuficiencia de medios personales y materiales para hacer frente a esta situación.

En lo que a esta cuestión se refiere, conscientes del alcance de la situación, desde esta institución, pese a la exposición de las irregularidades detectadas, lo que se está haciendo, continuando en la misma dirección que en años anteriores, es instar de las administraciones públicas que se solicite de los Servicios de Asistencia a Municipios correspondientes a las distintas Diputaciones Provinciales la emisión de informes técnicos en los que, además de describir los inmuebles, se establezca un orden de prioridades en orden a la intervención en los mismos a fin de acomodar los medios con que cuente cada entidad local a la situación de dichos inmuebles.

### 1.3.3. Protección de la legalidad urbanística

Una vez más, la mayoría de las quejas en materia de intervención en el uso del suelo se refieren a la protección de la legalidad urbanística, correspondiendo fundamentalmente la responsabilidad en lo que a esta cuestión se refiere a los ayuntamientos por cuanto que de acuerdo con lo dispuesto en el art. 336 del Reglamento de Urbanismo y sin perjuicio de los supuestos tasados de intervención de las Diputaciones provinciales y de la Administración de la Comunidad Autónoma, es a estas entidades locales a las que se atribuye la competencia en la materia en el ámbito de sus términos municipales.

Asimismo, de nuevo, debemos poner de manifiesto la reticencia de las diputaciones provinciales en orden al ejercicio directo de las competencias que en materia de protección de la legalidad urbanística les atribuye la normativa autonómica en los supuestos de inactividad municipal (artículos 111.2 LUCyL y 366.3 RUCyL), razón por la cual se ha incoado de oficio un expediente en relación con todas las administraciones provinciales de nuestra Comunidad. A dicho expediente se hará referencia en el apartado correspondiente del Informe, estando a día de hoy en fase de estudio la información facilitada por todas y cada una de las Diputaciones provinciales consultadas.

Entramos ya en el análisis del conjunto de expedientes que tienen como objeto materias susceptibles de encuadrarse en el ámbito de la protección de la legalidad urbanística.

#### 1.3.3.1. Inspección urbanística

En lo que a este apartado se refiere, hemos de comenzar señalando que las quejas presentadas en materia de protección de la legalidad urbanística son consecuencia en la mayor parte de los supuestos, bien de la falta de diligencia, bien de la ausencia del ejercicio por parte

de los ayuntamientos de la competencia que en materia de inspección urbanística les atribuyen los citados artículos 111 y 336 de la Ley y del Reglamento, respectivamente.

Por este motivo, un año más, 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 a que vamos a hacer referencia en los siguientes apartados.

#### 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 (arts. 115.2 de la LUCyL y 335.1 del RUCyL), pues 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 precisamente un exponente del incumplimiento por las administraciones públicas de su deber de reacción frente a la comisión de ilícitos urbanísticos. Si analizamos el contenido de los expedientes tramitados por esta institución llegamos a la conclusión de que en el 35% de los casos aproximadamente se ha confirmado la existencia de irregularidades en la actuación de las administraciones, fundamentalmente municipales. Sin olvidar el hecho de que sólo en el 25% de los expedientes archivados sin resolución hemos concluido que las entidades públicas implicadas han actuado correctamente. Téngase en cuenta que en el resto de los casos los motivos de cierre han sido la adopción de medidas en orden a solucionar el problema planteado, la extemporaneidad de las quejas, la interposición de recursos contencioso-administrativos y la intervención del Defensor del Pueblo, lo que no supone que las administraciones denunciadas hayan actuado correctamente sino que por las razones expuestas esta Procuraduría debió abstenerse de intervenir.

Dichos expedientes, al igual que en ejercicios anteriores, 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 relaciona el conjunto de expedientes tramitados por esta institución sistematizándolos en función de su resultado:

- Expedientes con resolución: **Q/95/07, Q/794/07, Q/1387/07, Q/1775/07, Q/01788/07, Q/1970/07, Q/2027/07, 20080501, 20080759, 20080825** y **20081158**.

- Expedientes archivados por ausencia de irregularidad: **Q/1680/07, 20080411, 20080634, 20080731** y **20081401**.

- Expedientes archivados solución en tramitación: **Q/199/07, Q/1454/07, 20080209, 20080638, 20080656** y **20081107**.

- Expedientes archivados por extemporaneidad: **Q/1372/07** y **20080737**.

- Expedientes archivados por dupliciadad (intervención del Defensor del Pueblo): **20081054** y **20081366**.

- Expedientes archivados por procedimiento judicial: **20080757** y **20081192**.

- Expediente archivado por falta de competencias (solicitud de asesoramiento): **20080500**.

- Expedientes archivados porque los hechos denunciados se circunscriben al ámbito de las relaciones jurídico privadas: **20080741** y **20080988**.

No vamos a desarrollar en concreto el contenido de ninguno de los expedientes en los que ha recaído resolución, en la medida en que el objeto de las resoluciones de esta Procuraduría es común, ya que son el resultado, al igual que en ejercicios anteriores, de la ausencia en unos casos, o ineficaz ejercicio en otros, de las competencias que la normativa atribuye a la administración pública en materia de protección de la legalidad urbanística.

Por este motivo vamos a relacionar el conjunto de administraciones que han sido objeto de supervisión en las cuales hemos observado bien la pasividad, bien la falta de diligencia en el ejercicio de sus competencias, para seguidamente reproducir el contenido de las consideraciones jurídicas que habitualmente se trasladan a las mismas en las resoluciones dictadas por esta Defensoría.

Expediente **Q/95/07**: Diputación Provincial de Ávila. Resolución aceptada.

Expediente **Q/1387/07**: Ayuntamiento de Cervera de Pisuerga (Palencia). Resolución aceptada.

Expediente **Q/1775/07**: Ayuntamiento de Cistierna (León). Resolución aceptada parcialmente.

Expediente **Q/01788/07**: Ayuntamiento de Toreno (León). Resolución no contestada por cuanto que el procedimiento se suspendió por procedimiento judicial.

Expediente **Q/1970/07**: Ayuntamiento de León. Resolución pendiente de contestación.

Expediente **Q/2027/07**: Ayuntamiento de Villablino (León). Resolución pendiente de contestación.

Expediente **20080501**: Ayuntamiento de San Andrés del Rabanedo (León). Resolución aceptada.

Expediente **20080825**: Ayuntamiento de Ávila. Resolución pendiente de contestación.

Y expediente **20081158**: Ayuntamiento de Miranda de Ebro (Burgos). Resolución pendiente de contestación.

En todos y cada uno de los expedientes, con variaciones dependiendo del supuesto, se ha recordado a las administraciones locales que la administración pública con competencia urbanística no puede permanecer impasible ante el ordenamiento jurídico perturbado y debe reaccionar ante el ilícito urbanístico de dos formas:

- Inmediata: Tramitando el procedimiento de restauración o restablecimiento de la legalidad (acción de restablecimiento o restauración de la legalidad).

- Mediata: Sancionando al responsable/s de la infracción urbanística cometida, previa tramitación de expediente sancionador (acción sancionadora).

En efecto, el art. 115.2 de la LUCyL lo pone de manifiesto al establecer que "toda infracción urbanística conllevará la imposición de sanciones a sus responsables, y asimismo la obligación para éstos de adoptar las medidas necesarias para restaurar la legalidad urbanística, así como resarcir los daños e indemnizar los perjuicios que la infracción cause".

Nos encontramos pues, que la legislación urbanística impone de manera forzosa a la administración la adopción de una serie medidas para hacer frente al doble reto de la protección de la legalidad urbanística y de la represión de las conductas que infrinjan esa legalidad y alteren, en consecuencia, el orden urbanístico. La actividad administrativa de intervención –también llamada de policía- se concibe así, como el conjunto de medidas que la administración utiliza al objeto de que los actos tanto de los particulares como de las personas jurídicas se efectúen dentro del marco del interés general.

El primer grupo de estas medidas es el dirigido a la restauración del orden jurídico infringido y de la realidad física alterada por la actuación ilegal; es la denominada "acción de restauración de la legalidad urbanística".

El segundo grupo es el dirigido a la determinación de las responsabilidades en que hayan podido incurrir los autores de las actuaciones ilegales y a la sanción de las mismas; es la conocida como "acción sancionadora".

Así, cabe citar la STS de 19 de mayo de 1992: "no es dable confundir lo que es medida de restauración del orden urbanístico, con lo que es medida punitiva de la conducta infractora del ordenamiento urbanístico".

Se trata, por lo tanto, de dos procedimientos íntimamente ligados, aunque con efectos distintos y vida jurídica propia e independiente. No es posible, desde el punto de vista jurídico, iniciar un procedimiento de restauración de la legalidad sin que se inicie el correspondiente procedimiento sancionador. Así lo ha establecido claramente tanto la LUCyL, como su Reglamento de desarrollo (RUCyL), cuando en sus artículos 113.1 y 341, respectivamente, se establece lo siguiente :

"1. Cuando se esté ejecutando algún acto que requiera licencia urbanística, sin que haya sido otorgada dicha licencia o en su caso una orden de ejecución, o bien sin respetar las condiciones de la licencia u orden, el Ayuntamiento dispondrá:

a) La paralización de los actos en ejecución, con carácter inmediatamente ejecutivo.

b) La incoación de procedimiento sancionador de la infracción urbanística y de restauración de la legalidad".

En el mismo sentido se pronuncian los artículos 114 de la LUCyL y 343 y 344 del RUCyL respecto a los actos ya ejecutados.

### 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 del derecho de superficie.

Dentro de este apartado hemos de hacer referencia a siete expedientes, identificados con los números **Q/423/07, Q/424/07, Q/293/07, 20080377, 20080497, 20080786** y **20081761**. Estos expedientes, pese a que como veremos no tienen como objeto propiamente dicho cuestiones relativas a patrimonios públicos de suelo, se han incluido en este apartado en la medida en que son el resultado de denuncias formuladas en relación con procedimientos de enajenación de bienes que inciden en aspectos urbanísticos.

Las entidades denunciadas son, en los expedientes **Q/423/07, Q/424/07, 20080497** y **20081761,** sociedades participadas por administraciones públicas y, en los

identificados con los números **Q/293/07, 20080377** y **20080786**, la Diputación Provincial de León; en el primero de ellos, además el Ayuntamiento de Puebla de Lillo que, debemos indicar, no ha tenido a bien responder a las sucesivas peticiones de información formuladas por parte de esta institución, utilizando incluso a la Diputación Provincial como intermediaria.

En lo que respecta a estos expedientes, excluidas de la supervisión de esta Procuraduría entidades mercantiles tales como Gesturcal S.A. en relación con la cual se han presentado varias quejas, las dos únicas resoluciones dictadas por el Procurador del Común han tenido como destinatarios el Ayuntamiento de Barruelo de Santullán, en Palencia y la Diputación Provincial de León.

En relación con la actuación del Ayuntamiento de Barruelo de Santullán –expedientes **Q/423/07** y **Q/424/07**– y en lo que respecta a la cuestión susceptible de inclusión en este apartado solamente indicar que esta institución se ha tenido que limitar a remitir una recomendación a la citada Administración municipal ya que las irregularidades detectadas habían sido cometidas no por dicha Entidad Local sino por una sociedad de responsabilidad limitada –excluida del ámbito de supervisión de esta Defensoría– cuyo capital social pertenece en su totalidad al Ayuntamiento.

El problema que en este expediente se detecta es que la mercantil de referencia procedió a la subasta de unas fincas que no existían jurídicamente –ya que eran fincas de resultado que no se habían recogido en el correspondiente proyecto comprensivo de las determinaciones completas sobre reparcelación–, no constando ni siquiera a nombre de la mercantil enajenante los terrenos (parcelas de origen) de los que debieran haber procedido y sobre los que físicamente se ubicaban de manera parcial.

Lógicamente la recomendación dirigida al Ayuntamiento, que ha sido aceptada por el mismo, tiene como fin que por parte de dicha Entidad local, en su condición de socio único de la mercantil de referencia, se garantice que, con carácter previo al inicio de los trámites conducentes a la enajenación de parcelas por parte de la misma, se depure la situación física y jurídica de los terrenos a enajenar.

Como ya hemos dicho, la segunda de las resoluciones dictadas por esta Defensoría tiene como destinataria a la Diputación Provincial de León (expedientes **Q/293/07** y **20080377**).

El primer expediente, identificado con el número de referencia **Q/293/07**, se inicia como consecuencia de una queja en la que se denuncia la pasividad del Ayuntamiento de Puebla de Lillo, en la provincia de León, ante el incumplimiento por la beneficiaria de una licencia urbanística del deber de completar la urbanización de una parcela, sita en la zona *"Las*

*Piedras de San Isidro"* en el Puerto de San Isidro, en la que se estaban construyendo varios edificios de viviendas.

El problema planteado por el autor de la queja era que dicha parcela, clasificada como suelo urbano consolidado, no contaba con el preceptivo servicio de suministro de energía eléctrica mediante red de baja tensión en condiciones de caudal, potencia, intensidad y accesibilidad adecuadas para servir a los edificios que se estaban construyendo.

Es más, el suministro de energía eléctrica se pretendía realizar a través de *"unos generadores de gasoil instalados por la Diputación de León"* que era la transmitente de los terrenos a la mercantil beneficiaria de la licencia, siendo este el motivo por el que se solicita información no sólo del Ayuntamiento de Puebla de Lillo sino también de la Administración provincial implicada y esta, a su vez, la causa por la que se incluyen ambos expedientes en este apartado del Informe.

Pues bien, antes de entrar en el análisis de la resolución dirigida a la Administración Provincial consideramos necesario reflejar el malestar de esta institución por la actitud del Ayuntamiento de Puebla de Lillo, ya que pese a las reiteradas peticiones de información formuladas desde el día 09.07.2007 no ha dado respuesta a las mismas incumpliendo así el deber que, con carácter preferente y urgente, tienen todos los órganos y entes sujetos a la supervisión de esta Procuraduría de colaborar con la misma y de auxiliarla en sus investigaciones. En relación con esta cuestión hemos llegado incluso a solicitar la mediación de la Diputación Provincial, siendo asimismo infructuosas la gestiones realizadas por la misma en relación con la Alcaldía de dicho Ayuntamiento.

Hecha esta manifestación, seguidamente abordamos el contenido de la resolución dirigida a la Administración provincial, comenzando por un análisis del supuesto de hecho, para seguidamente reproducir la parte dispositiva de la misma, previa exposición de la fundamentación jurídica en que se basa.

En primer lugar y, en lo que al supuesto de hecho se refiere, ya hemos indicado al comienzo que el problema es consecuencia de la construcción de varios edificios de viviendas en la zona denominada *"Las Peñas de San Isidro"* en el Puerto de San Isidro, en el término municipal de Puebla de Lillo (León) sin que las parcelas en las que se han ejecutado hayan adquirido o puedan adquirir, ni siquiera simultaneando edificación y urbanización, la condición de solar, en la medida en que las mismas carecen de suministro de energía eléctrica mediante red de baja tensión en condiciones de caudal, potencia, intensidad y accesibilidad adecuadas para servir a las construcciones ejecutadas, tal y como establecen los artículos 22 de la LUCyL y 24.1.b).3º del RUCyL.

En relación con esta cuestión entendíamos, y así lo reflejamos en la resolución dirigida a la Administración Provincial, que careciendo las parcelas enajenadas de la condición de solares conforme a lo dispuesto en los preceptos anteriormente citados, los adquirentes de las mismas – adjudicatarios de la licitación convocada por la Diputación –, de conformidad con lo establecido en los artículos 18.2 de la LUCyL y 41 del RUCyL, tenían y tienen el deber de completar su urbanización a fin de que alcancen la citada condición, costeando todos los gastos necesarios para regularizar las vías públicas existentes y completar los servicios urbanos que deben de estar disponibles a pie de parcela entre los que, lógicamente, se encuentra el suministro de energía eléctrica mediante red de baja tensión.

En el supuesto que nos ocupa, de acuerdo con la información facilitada por el autor de la queja, el Ayuntamiento de Puebla de Lillo concedió la licencia urbanística para "*edificio de apartamentos, trasteros y garajes en Urbanización Las Peñas*" con fecha 24.05.2004, creemos que autorizando simultáneamente la edificación y la urbanización, conforme a lo dispuesto en el art. 18.4 de la LUCyL y 41.2 del RUCyL, a cuyo efecto deberían haberse evacuado los trámites previstos en los artículos 70 de la LUCyL y 214 del RUCyL, entre los que se encuentra solicitar del beneficiario de la licencia que asuma el compromiso de no utilizar las construcciones e instalaciones ejecutadas hasta que la urbanización haya sido recibida; urbanización que debería haberse programado en el proyecto técnico de forma conjunta y coordinada con la construcción del edificio de apartamentos.

En relación con lo expuesto, desconociendo el contenido tanto del proyecto presentado con la solicitud de licencia, como del acuerdo de concesión de la misma de fecha 24.05.2004 –que no ha sido facilitado por la Administración municipal– en la resolución dictada por esta institución se planteaban al respecto dos posibilidades que se pueden dar y dos las consecuencias que se podían derivar de ambas.

La primera posibilidad es que en el proyecto técnico autorizado por el Ayuntamiento de Puebla de Lillo se previese, entre las obras de urbanización, la conexión a la red eléctrica de baja tensión – que como nos informaba la Diputación el día 11.06.2007 "*está por encima de sus posibilidades*", no pudiendo la compañía suministradora proporcionar "*energía eléctrica para dar servicio a nuevos suministros con carácter inmediato en la zona*" – y no la instalación de los grupos electrógenos que, de acuerdo con la información que hemos recibido verbalmente, no garantizan adecuadamente el suministro de energía en caudal y potencia adecuados para el uso residencial previsto.

En este caso, a nuestro juicio, de acuerdo con el compromiso que ha debido asumir el beneficiario de la licencia a instancia del Ayuntamiento, por dicha Entidad Local no se podría

autorizar la utilización de las construcciones a través de la licencia de primera utilización u ocupación, debiendo adoptar las medidas previstas en el art. 215 del RUCyL.

Es más, en el supuesto de que la Administración Municipal de referencia hubiera concedido la licencia de primera ocupación, a nuestro entender, la misma sería contraria a derecho en la medida en que estaría atribuyendo facultades y derechos al beneficiario de la licencia cuando, en principio, carecería de las condiciones esenciales para su adquisición, incurriendo así en un supuesto de nulidad de pleno derecho conforme a lo dispuesto en el art. 62.1.f de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común (LRJyPAC).

La segunda posibilidad sería que en el citado proyecto técnico se haya previsto el suministro de energía eléctrica a través de los grupos electrógenos denunciados por el autor de la queja.

En este caso, las consecuencias serían más graves, ya que sería la licencia urbanística otorgada el día 24.05.2004 – y no la licencia de primera ocupación – la que estaría atribuyendo a los propietarios del suelo facultades o derechos cuando, conforme a lo dispuesto en la normativa urbanística, se carecería de los requisitos esenciales para su adquisición, incurriendo en un supuesto de nulidad de pleno derecho conforme a lo dispuesto en el art. 62.1.f de la LRJyPAC.

A la vista de ambas posibilidades y de las consecuencias atribuidas a las mismas, sin perjuicio de la resolución que en su día se dicte en relación con la actuación del Ayuntamiento de Puebla de Lillo en lo que respecta a los acuerdos de concesión, en su caso, de las correspondientes licencias de construcción y primera ocupación – cosa poco probable dada la actitud de dicha Entidad local –, por parte de esta institución, tal y como se ha expuesto, se ha remitido la correspondiente resolución a la Diputación Provincial de León considerando el contenido de una de las cláusulas del Pliego que rigió la subasta para la enajenación de las parcelas, denominada *"edificabilidad y plazo de ejecución"* , en la que se establecía la condición resolutoria de edificar las parcelas en un determinado plazo – cinco años – con sujeción a la normativa urbanística.

A la vista de esta cláusula se ha instado de la Administración provincial que solicitase de los adjudicatarios de la parcela la remisión del proyecto técnico de obras autorizado con la licencia otorgada por el Ayuntamiento en orden a verificar que la edificación se ajusta a lo dispuesto en la normativa urbanística y que, en función de su contenido, previo el correspondiente informe emitido por los Servicios Técnicos y Jurídicos sobre la adecuación del mismo a la citada normativa, se adoptasen las siguientes medidas:

*"a.- O bien, el otorgamiento de la correspondiente autorización provincial, en el supuesto de que el proyecto se ajuste a la normativa aplicable, advirtiendo a los adjudicatarios de la parcela del hecho de que, transcurridos cinco años desde el otorgamiento de la escritura pública, si el citado inmueble no cuenta con el citado suministro de energía eléctrica mediante red de baja tensión en caudal y potencia adecuada se hará efectiva la condición resolutoria recogida en la cláusula segunda del Pliego, revirtiendo la parcela o parcelas a la propiedad de la Diputación conforme a lo dispuesto en el último de los apartados de la citada cláusula.*

*b.- O bien, en caso contrario, instar de los adjudicatarios la modificación de dicho documento técnico y, en consecuencia, de la licencia urbanística otorgada por el Ayuntamiento de Lillo, indicando en caso contrario que, transcurridos cinco años desde que se otorgó la escritura pública de compraventa, esa Diputación Provincial hará efectiva la condición resolutoria recogida en la cláusula segunda del Pliego conforme a lo dispuesto en el apartado anterior".*

Téngase en cuenta que el fin de la resolución dirigida a la Diputación Provincial de León, y así se ha recogido expresamente en la misma, no era tanto que se hiciese efectiva la condición resolutoria prevista en el Pliego, sino que se diese una solución definitiva a los actuales propietarios y futuros adquirentes de las viviendas, en la medida en que, sin lugar a dudas, son los principales perjudicados como consecuencia de la concesión de las licencias de primera ocupación que ha podido otorgar y que en el futuro otorgue el Ayuntamiento de Lillo, por cuanto que antes de conceder las licencias de obras dicha entidad local debería haber resuelto el problema de suministro de energía eléctrica a las parcelas de referencia. Por este motivo, en la citada resolución, se recuerda a la Administración provincial que las irregularidades cometidas tanto por ella como por el Ayuntamiento de Puebla de Lillo podrían dar lugar a la necesidad de tramitar un expediente de responsabilidad patrimonial por los daños y perjuicios que se han irrogado y que se pueden irrogar en el futuro a los adquirentes de las viviendas existentes en los inmuebles ejecutados en las parcelas enajenadas por la Administración provincial.

En cuanto al resultado de la intervención de la institución, hemos de indicar que, a la vista de las actuaciones desarrolladas por la Diputación Provincial de León, comunicadas por la misma en octubre de 2008, pese a la aceptación de la resolución, a nuestro juicio, dicha entidad local no ha ejercido con la debida diligencia las prerrogativas que la normativa le atribuye en orden a solucionar el problema, ya que parece dar por buena una contestación formulada por el adjudicatario en relación con su requerimiento en orden a la presentación del proyecto en cumplimiento de nuestra resolución en la que remite a esta institución a los archivos del Ayuntamiento y del Colegio de Arquitectos para la obtención del proyecto de construcción.

A este respecto, solamente indicar que la última actuación obrante en el expediente es una comunicación de esta institución a la Administración provincial de fecha 04.11.2008 en la que solicitamos de la misma que nos informe de las actuaciones que va a evacuar, en el marco de la normativa aplicable, a la vista de dicho escrito de contestación de los adjudicatarios de las parcelas, dada la gravedad de los hechos denunciados por el autor de la queja y el número de interesados que se encuentra afectado sin que en la fecha de cierre del Informe se hubiese comunicado nada al respecto por la Diputación Provincial.

### 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". Dichos principios se positivizan en nuestro ordenamiento jurídico en los artículos 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 esta premisa y en lo que respecta a los expedientes cuyo objeto es susceptible de encuadrarse en el Título VI de la Ley de Urbanismo, sancionador de la "*Organización y Coordinación Administrativa*", hemos de poner de manifiesto, un año más, que todos ellos ya han sido objeto de examen a lo largo del presente Informe ya que el fondo de la cuestión analizada en los mismos se refiere a materias propias de otros apartados. Por ello y para evitar innecesarias reiteraciones no vamos a incluir en este apartado una referencia pormenorizada de los expedientes que en mayor o menor medida inciden en esta materia.

No obstante, consideramos conveniente significar que tienen como denominador común la manifestación 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.

### 1.6. Información urbanística y participación social

Por último, y en lo que se refiere a la información urbanística sancionada como principio general de la actividad urbanística en el art. 9 del RUCyL, desarrollado en el Título VII, son varias las quejas formuladas y resueltas durante el presente ejercicio que podemos sistematizar, en función de su objeto, en dos grupos: por un lado estarían aquellas relativas a la vulneración del derecho a la información urbanística regulado en el Cap. I del citado Tít. VII y, por otro, aquellas 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 lo que se refiere a los expedientes que tienen como objeto denuncias relativas a la vulneración del derecho a la información urbanística, durante el ejercicio 2008 se han tramitado los siguientes:

En primer lugar, están los identificados con los números **Q/0592/07** y **Q/742/07** en los que esta Procuraduría ha confirmado la existencia de las irregularidades denunciadas por los administrados en relación con la actuación de los Ayuntamientos de Villares de la Reina y Aldealengua, ambos en la provincia de Salamanca. En cuanto al resultado de las actuaciones, mientras que el primero ha rechazado la resolución remitida, el segundo ha estimado oportuno seguir nuestras indicaciones.

En segundo lugar, están los expedientes **Q/1843/07, Q/1032/07** y **20080376** que se han cerrado por solución del problema. En relación con estos últimos, un año más, hemos de poner de manifiesto que en estos casos la solicitud de información por parte de esta institución es determinante para que por las administraciones municipales implicadas se facilite a los interesados la documentación solicitada y que en el momento de presentar el escrito de queja no había sido entregada.

Y, en tercer y último lugar, está el expediente identificado con el número de referencia **20082263** que ha sido objeto de remisión al Defensor del Pueblo, por cuanto que la queja se refería a la potencial concurrencia de irregularidades en la actuación del Colegio Oficial de Arquitectos de Valladolid, que no está sujeto al ámbito de supervisión de esta institución.

Para finalizar 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 significando que el único expediente a que se va a hacer referencia en este apartado, identificado como **20080204**, tiene como objeto la materia regulada en la Sección 2ª correspondiente a los "convenios urbanísticos", ya que la primera de las secciones de este Capítulo sanciona cuestiones propias de expedientes que se han incluido tanto en el apartado relativo al planeamiento urbanístico como en el correspondiente a la gestión, en la medida en que los arts. 432 a 434 contienen reglas para la información pública, tanto a iniciativa pública como privada, y para la audiencia a propietarios por iniciativa privada.

En el citado expediente el autor de la queja denunciaba la potencial concurrencia de irregularidades en la actuación del Ayuntamiento de Gumiel de Izán, en Burgos, como consecuencia de la suscripción de un convenio urbanístico con una sociedad de responsabilidad limitada para la futura implantación de un Polígono Industrial en dicha localidad, con la

particularidad, además, de que dicha entidad local había permitido que la citada mercantil fijara su sede social en la casa consistorial.

Solicitada información de la Administración municipal comprobamos, por un lado, que el convenio de planeamiento y gestión urbanística se ha suscrito con una sociedad que carecía de la condición de propietaria de los terrenos integrados en el ámbito objeto del convenio y, por otro, que dicho documento contenía estipulaciones que imponían a propietarios no firmantes obligaciones adicionales y más gravosas que las que proceden legalmente y que, como tales, eran nulas de pleno derecho.

En primer lugar, detectamos que por los firmantes del convenio se acuerda un precio de compra que parece vincular a terceros propietarios que, en su caso, enajenen sus parcelas a la mercantil de referencia, no constando, además, la emisión del correspondiente informe técnico en el que se motive el citado precio de venta.

Y, en segundo lugar, comprobamos que las partes intervinientes establecen obligaciones y prestaciones más gravosas que las que proceden legalmente a los propietarios afectados, por cuanto que la firmante no propietaria asume una serie de compromisos que legalmente no corresponden a los propietarios de los terrenos y que si el sistema de actuación es el de compensación, se entienden asumidos por la Junta de Compensación, esto es, la Asociación de Propietarios que, como entidad urbanística colaboradora, asume la condición de urbanizador en el citado sistema. Entre estos compromisos estarían la realización de una conexión de conducciones de fibra óptica o gas y la ejecución de determinadas obras.

A la vista de todo ello, por parte de esta institución, en la resolución remitida se requiere de la Administración municipal que inicie el correspondiente expediente de revisión de oficio *"en orden a la anulación de aquellas estipulaciones (...) que impongan a los propietarios de los terrenos en los que se pretende instalar el Polígono Industrial, que no han firmado el mismo, obligaciones o prestaciones adicionales o más gravosas que los deberes urbanísticos legales"*. Dicha propuesta se motiva haciendo referencia a reiterada jurisprudencia del Tribunal Supremo – entre otras, Sentencia de 24 de marzo de 2003 – que se traslada al ordenamiento jurídico estatal en el art. 16 del Texto Refundido de la Ley de Suelo, aprobado por RDLeg 2/2008, de 20 de junio – que recoge el contenido del art. 16 de la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo – y al ordenamiento jurídico autonómico en la nueva redacción dada al art. 94.2 de la LUCyL por la Ley 4/2008, de 15 de septiembre de Medidas de Urbanismo y Suelo, que establecen que quedan viciadas de nulidad de pleno derecho las estipulaciones que establezcan "obligaciones o prestaciones adicionales o más gravosas que los deberes urbanísticos legales, sin el consentimiento de los propietarios afectados"; y es que, conforme se pone de manifiesto en la Sentencia del Tribunal Supremo anteriormente citada, dicha nulidad es consecuencia de

"faltar el elemento primordial de todo contrato como es el consentimiento de las partes afectadas".

Por otra parte y, en lo que respecta a la ubicación de la sede social de la mercantil (...), S.L." en la Casa Consistorial, en la citada resolución, como no podía ser de otra forma, se compele al Ayuntamiento para que *"a la mayor brevedad, se adopten las medidas necesarias en orden a que "(...), S.L." fije su sede social fuera de las dependencias municipales, en la medida en que la actividad privada desarrollada por la misma es totalmente incompatible con el fin de un inmueble de dominio y servicio público como es la Casa Consistorial".*

La fundamentación jurídica de esta propuesta es obvia, y es que conforme a lo dispuesto en los artículos 74.2 del Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local (TRRL), aprobado por RDLeg 781/1986, de 18 de abril, y 4 del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales, aprobado por RD 1372/1986, de 13 de junio, las Casas Consistoriales tienen la consideración de bienes de dominio público afectos a un servicio público, y, como tales, de acuerdo con lo previsto en el art. 84.1 de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, de Patrimonio de las Administraciones Públicas tienen que ser destinados a la prestación del servicio público que tienen encomendado. De tal forma que cualquier utilización de dichos bienes que exceda del uso administrativo que tiene atribuido la Casa Consistorial requiere, por un lado, la correspondiente autorización por la autoridad competente y, por otro, la conformidad del uso con el destino al que está afectado el inmueble, requisitos que en este supuesto, a nuestro juicio, no concurrían. No siendo aceptable la explicación dada por el Ayuntamiento de Gumiel de Izán en el sentido de que *"tiene su domicilio social en la dirección de la Casa Consistorial de Gumiel de Izan, con los correspondientes beneficios para el Ayuntamiento a los efectos de tributación en el Término Municipal de la citada Mercantil".*

En cuanto al resultado de la actuación, en la fecha de cierre del Informe el Ayuntamiento de Gumiel de Izán no había dado respuesta a la misma.

## 2. OBRAS PÚBLICAS

No es infrecuente que la ejecución de obras públicas dirigida a la construcción y conservación de las infraestructuras básicas necesarias para el adecuado desenvolvimiento de la vida de los miembros de la sociedad genere conflictos con los ciudadanos de diversa naturaleza. Los más comunes se encuentran relacionados con la propia proyección o diseño de la obra pública de que se trate, con los efectos patrimoniales que para determinadas personas se puedan derivar de su ejecución o con el estado de conservación de la infraestructura en cuestión.

En una Comunidad como Castilla y León, caracterizada desde un punto de vista geográfico por la extensión de su superficie y por la dispersión de su población, la construcción y adecuada conservación de infraestructuras públicas se erige en un elemento básico de su vertebración y en presupuesto ineludible de la calidad de vida de sus habitantes, quienes precisan de aquéllas para poder acceder a unos servicios públicos de calidad. Al mismo tiempo, el ejercicio de las facultades públicas precisas para llevar a cabo aquellas labores no debe olvidar el necesario respeto de los derechos contemplados en el Ordenamiento jurídico de aquéllos cuyo patrimonio pueda verse directamente afectado por la ejecución de la obra de que se trate. Esta tensión entre ejercicio de las potestades públicas y opiniones o intereses de los ciudadanos, se encuentra en el origen de las quejas que se presentan ante esta institución en este ámbito material.

Antes de comenzar con el análisis de las actuaciones concretas llevadas a cabo por esta institución en el año 2008, cabe hacer una mención a la aprobación de una nueva Ley de Carreteras de Castilla y León (Ley 10/2008, de 9 de diciembre). Será en el año 2009, cuando se podrá valorar, a la vista de las quejas que planteen los ciudadanos, el contenido y los efectos de esta nueva norma legal.

En el año 2008 se han presentado treinta y seis quejas relacionadas con las actuaciones de las administraciones públicas consistentes en proyectar, ejecutar o conservar una obra pública. Este número supone un incremento de veinte quejas en comparación con las dieciséis presentadas en el año 2007 y una repetición del número de ocasiones en los que los ciudadanos habían acudido a esta institución en esta materia en el año 2006. La gran mayoría de ellas (veinticinco) se encuentran relacionadas con carreteras de titularidad autonómica y local.

Dentro de las quejas referidas a obras públicas, es constante que las más recurrentes sean las relativas a los procedimientos expropiatorios necesarios para poner a disposición de la Administración los terrenos precisos para la ejecución de aquéllas, y, a su vez, entre éstas, las que plantean retrasos temporales en la determinación y pago del justiprecio que opera como contraprestación económica de aquella puesta a disposición.

El año 2008 no ha sido una excepción en este sentido, puesto que de las treinta y seis quejas presentadas en materia de obras públicas, veinte se refirieron a procedimientos expropiatorios, estando trece de ellas relacionadas con la determinación y pago del justiprecio. Es destacable también, en cuanto al objeto de las quejas presentadas en materia de obras públicas, que en siete ocasiones los ciudadanos han acudido a esta institución a poner de manifiesto la inadecuada conservación de una obra pública (en concreto, de carreteras o caminos rurales).

Por su parte, las resoluciones adoptadas por esta institución en este ámbito material han sido, como no podía ser de otra forma, un reflejo de las problemáticas que, de forma más frecuente, nos han planteado los ciudadanos. En este sentido, procede señalar que se han formulado seis resoluciones en relación con otros tantos procedimientos expropiatorios, dos de ellas relativas a la paralización de estos procedimientos y cuatro a retrasos temporales en el abono del justiprecio y de los intereses de demora generados. Asimismo, en cuatro ocasiones nos hemos dirigido a la Administración (en tres de ellas a la local) recomendando la adopción de actuaciones dirigidas a garantizar la adecuada conservación de obras públicas (en concreto, carreteras), con la finalidad de que éstas sirvan adecuadamente al fin para el que fueron construidas en su día.

Respecto a la colaboración prestada por las administraciones en esta materia, cabe indicar que, con carácter general, las peticiones de información realizadas por esta institución han sido atendidas adecuadamente por aquéllas. No obstante, en algunos supuestos se observa un cierto retraso temporal en la remisión de los informes solicitados a la Administración autonómica, de lo cual es prueba que en los expedientes **20080846** y **20081160** haya sido necesario reiterar nuestra petición de información en tres ocasiones antes de obtener la respuesta a aquélla (en ambos casos, los informes requeridos fueron recibidos con posterioridad a la fecha de cierre de este Informe).

También deseamos señalar que un expediente (**Q/894/07**), en el cual se formuló una resolución a la Diputación Provincial de Zamora, debió ser archivado sin que la misma fuera contestada pese a haber sido reiterada en tres ocasiones. Casos como éste, además de poder ser reveladores de una voluntad manifiestamente contraria a colaborar con esta institución y, por tanto, dirigida a incumplir la Ley reguladora de la misma, generan una evidente desprotección del ciudadano que acude a esta Procuraduría para que ésta defienda sus derechos.

### 2.1. Proyección y diseño

Como señalábamos con anterioridad, la ausencia de iniciativa de la Administración para llevar a cabo una obra pública o la ubicación y diseño de una concreta infraestructura promovida por los poderes públicos puede generar conflictos con los ciudadanos. Aunque es evidente que aquí nos encontramos en un ámbito material donde existe un margen de discrecionalidad para los sujetos públicos, también es cierto que ese margen no es absoluto y que está sometido a determinados límites. Es, precisamente, la observancia de estos límites el objeto fundamental de las intervenciones que lleva a cabo esta institución en relación con este tipo de quejas.

Un ejemplo de lo anterior lo encontramos en el expediente **20080144**, en el cual una pluralidad de personas manifestaban su frontal oposición a una iniciativa pública presuntamente dirigida a promover la implantación de un aeropuerto en el término municipal de Cantimpalos (Segovia). Admitida la queja a trámite, nos dirigimos en solicitud de información relacionada con la cuestión planteada a todas las administraciones que podían encontrarse relacionadas con aquella iniciativa (Consejería de Fomento, Diputación Provincial de Segovia y Ayuntamiento de Segovia).

Pues bien, a la vista del contenido de los informes obtenidos, se podía llegar a la conclusión de que no existía, en aquel momento, ninguna actividad administrativa relacionada con la iniciativa que había motivado la queja susceptible de ser supervisada por esta institución. Incluso se podía afirmar, considerando lo manifestado por los organismos públicos señalados, que parecía difícil el éxito futuro de aquella iniciativa debido a la oposición general a la misma de los vecinos y de los ayuntamientos de la zona.

Una vez comunicada la circunstancia señalada a los autores de la queja y a las administraciones afectadas, se procedió al archivo del expediente.

Por su parte, el diseño del trazado de las carreteras de nueva construcción también es un tema que, de una forma recurrente y tal y como se ha señalado en informes anteriores, da lugar a la presentación de quejas ante esta institución. En este sentido, en el expediente **20080682**, el ciudadano planteaba su disconformidad con el trazado concreto proyectado para una nueva carretera en la provincia de Ávila. Admitida la queja a trámite, se solicitó información relacionada con el proyecto a la Consejería de Fomento y al Ayuntamiento de Arenas de San Pedro.

En atención a nuestras peticiones, tanto la Administración autonómica como el Ayuntamiento indicado, contrario también a la ejecución del proyecto, nos remitieron los correspondientes informes. De su contenido se desprendía, entre otros extremos, que se estaban tramitando varios procedimientos judiciales relacionados con la cuestión controvertida que constituía el objeto de la queja. Esta circunstancia, de conformidad con lo previsto en el art. 12.2 de la Ley 2/1994, de 9 de marzo, reguladora de la institución, motivó, con posterioridad a la fecha de cierre del presente Informe, el archivo del expediente, lo cual fue debidamente comunicado al autor de la queja y a los organismos antes señalados.

Por tanto, a diferencia de lo ocurrido en el año 2007, las intervenciones que esta institución ha llevado a cabo en el año 2008 en relación con el inicio o el diseño de proyectos de obras públicas no han dado lugar a ninguna resolución.

## 2.2. Expropiación forzosa

La regulación del procedimiento expropiatorio es el ejemplo paradigmático de la búsqueda del equilibrio entre el ejercicio de potestades públicas y los derechos de los particulares directamente afectados por éstas: las primeras son necesarias para disponer de los terrenos necesarios para ejecutar una obra pública y los segundos deben ser protegidos y respetados en los términos previstos en la legislación aplicable (fundamentalmente, en la Ley de Expropiación Forzosa de 16 de diciembre de 1954 y en su Reglamento de desarrollo, aprobado mediante Decreto de 26 de abril de 1957).

Pues bien, de la simple lectura de los informes presentados por esta institución en los últimos años se desprende que aquel equilibrio se rompe usualmente, a favor de la Administración, en los procedimientos expropiatorios llevados a cabo con la finalidad de construir o mejorar carreteras de titularidad autonómica. Esta ruptura se produce, con carácter general, como consecuencia de la generalización del procedimiento de urgencia, que invierte la regla del previo pago, y del retraso temporal en el que se incurre frecuentemente para determinar y, sobre todo, para abonar el justiprecio correspondiente.

Las intervenciones singulares llevadas a cabo por esta institución y la aceptación generalizada de las resoluciones formuladas a la Administración autonómica en relación con estos procedimientos expropiatorios, se han mostrado insuficientes para restaurar el equilibrio que el Ordenamiento jurídico persigue en el desarrollo de los mismos. Como ya hemos indicado en informes anteriores, poner fin a estos desequilibrios exigiría reformas normativas relacionadas con la utilización del procedimiento de urgencia y medidas estructurales relativas a los sistemas de pago del justiprecio utilizados por las administraciones expropiantes.

El examen de la actuación llevada a cabo por esta Procuraduría en materia de expropiación forzosa confirma lo hasta aquí señalado.

Así, en primer lugar, es destacable un aumento relevante del número de quejas presentadas con motivo de la tramitación de procedimientos de expropiación forzosa (once más que en el año 2007). Se mantiene constante, sin embargo, el retraso en la determinación y pago del justiprecio como motivo principal que conduce a los ciudadanos a acudir a esta institución cuando ven su patrimonio afectado por el ejercicio de la potestad expropiatoria. No es extraño, por tanto, que esta problemática concreta haya dado lugar a seis resoluciones dirigidas a la Consejería de Fomento.

En los expedientes en los cuales se formularon dos de ellas (**Q/1742/07** y **20080875**), los ciudadanos planteaban una paralización del procedimiento expropiatorio y, en consecuencia, un retraso temporal en la determinación del justiprecio correspondiente.

En la primera de las quejas indicadas (**Q/1742/07**), su autor señalaba que aquella paralización se había producido en un expediente de expropiación forzosa tramitado con motivo de la ejecución de un proyecto de construcción de una carretera en la provincia de León. Admitida aquella queja a trámite, nos dirigimos a la Consejería de Fomento solicitando información acerca de aquel procedimiento expropiatorio.

De la información proporcionada por la Consejería citada en atención a nuestra petición, se desprendía que, efectivamente, se había producido una paralización del expediente dirigido a determinar el justiprecio de la finca expropiada, puesto que había sido necesario esperar más de cinco años para que la Administración autonómica, a la vista de la hoja de aprecio que había sido formulada por los propietarios de la finca, hubiera procedido a formular la suya apropia, sin que existiera constancia tampoco de la remisión del expediente contradictorio de determinación de justiprecio a la Comisión Territorial de Valoración de León.

A la vista de lo informado, procedía señalar, en primer lugar, que, en los supuestos de paralización del procedimiento dirigido a determinar el justiprecio, el sujeto expropiado es titular de un derecho a solicitar la reanudación del mismo (entre otras, Sentencias del TS de 22 de febrero de 1985 y 1 de abril de 1986). En cuanto a las consecuencias jurídicas de aquella paralización, cabía indicar que el retraso temporal en la tramitación de aquel procedimiento no implicaba la nulidad del expediente expropiatorio ni dejaba sin efecto la expropiación en sí misma (entre otras muchas, Sentencias del TS de 22 y 27 de febrero de 1985 y 1 de abril de 1986). Ahora bien, la misma Jurisprudencia del TS reconocía la obligación de la Administración expropiante en estos supuestos de reparar patrimonialmente a los sujetos expropiados a través del abono de los intereses de demora generados por el tiempo empleado en la fijación del justiprecio.

En consecuencia, se debía proceder, si no se había hecho aún, a remitir el expediente de justiprecio a la Comisión Territorial de Valoración de León. Asimismo, a la cantidad que fuera fijada como justiprecio por el órgano indicado se debían añadir los intereses de demora que se habían generado, y que se puedan seguir generando en un futuro, por el amplio retraso temporal en el que se había incurrido en la tramitación del expediente de determinación del citado justiprecio.

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

> *"En el marco de expediente administrativo dirigido a determinar el justiprecio de la parcela (...), llevada a cabo con motivo de la ejecución del Proyecto (...), adoptar las siguientes medidas:*

*Primero.- Remitir, si no se hubiera hecho aún, el expediente a la Comisión Territorial de Valoración de León, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 31 de la Ley, de 16 de diciembre de 1954, de Expropiación Forzosa.*

*Segundo.- Una vez que sea fijado por aquel órgano administrativo el justiprecio, proceder al abono del mismo.*

*Tercero.- Resuelto el expediente por la Comisión Territorial de Valoración de León, determinar la cuantía de los intereses de demora generados en la fijación del justiprecio, de conformidad con las reglas generales y específicas para las expropiaciones urgentes, establecidas en los arts. 56 y 52, regla 8ª, respectivamente, de la Ley de Expropiación Forzosa, de 16 de diciembre de 1954, y proceder a su pago efectivo".*

La resolución señalada fue aceptada expresamente por la Consejería de Fomento, circunstancia que, una vez comunicada al autor de la queja, motivó el archivo de esta última.

Sin embargo, con posterioridad a la fecha de cierre del presente Informe, el autor de esta queja se ha vuelto a dirigir a esta institución, poniéndonos de manifiesto que, a pesar de la aceptación de la resolución señalada y del tiempo transcurrido desde la misma, el ciudadano expropiado no ha recibido comunicación alguna de la Consejería citada acerca de la remisión del expediente de determinación del justiprecio indicado o, en su caso, de la adopción de una resolución por la Comisión Territorial de Valoración en León. En consecuencia, se ha procedido a la apertura de un nuevo expediente de queja (**20090169**) y al inicio de las actuaciones de investigación correspondientes. En el Informe del año 2009, nos referiremos al resultado final de estas últimas.

Por su parte, en el expediente **20080875**, se planteaba una problemática análoga a la antes descrita, si bien en este caso la paralización se había producido en un procedimiento expropiatorio tramitado con ocasión de la ejecución de una obra de acondicionamiento de una carretera de la provincia de Valladolid.

Admitida también esta queja a trámite y analizada la información obtenida de la Consejería de Fomento, se llegó a la conclusión de que, en el expediente expropiatorio en cuestión, más de dos años y once meses después de que hubiera sido formulada hoja de aprecio por uno de los propietarios de la finca expropiada, la Administración expropiante no había aceptado o rechazado la misma como exige el art. 30.1 de la Ley de Expropiación Forzosa de 16 de diciembre de 1954.

Con una argumentación jurídica similar a la antes expuesta, se procedió a formular una resolución a la Consejería de Fomento en los siguientes términos:

*"En relación con la expropiación forzosa de la finca (...), llevada a cabo como consecuencia de la obra (...), adoptar las siguientes medidas:*

*Primero.- Notificar a los sujetos expropiados, si no se hubiera hecho aún, la hoja de aprecio formulada a la vista de la valoración realizada por aquéllos con fecha 18 de noviembre de 2005.*

*Segundo.- Una vez que se fije el justiprecio, pagar el mismo y determinar y abonar la cuantía de los intereses de demora generados en la fijación de aquél, de conformidad con las reglas generales y específicas para las expropiaciones urgentes, establecidas en los arts. 56 y 52, regla 8ª, respectivamente, de la Ley de Expropiación Forzosa, de 16 de diciembre de 1954".*

Esta resolución también fue aceptada expresamente por la Consejería de Fomento, quien nos comunicó además que se había procedido, con posterioridad a aquélla, a determinar el justiprecio de mutuo acuerdo con el ciudadano expropiado. Comunicado el resultado de nuestra intervención al autor de la queja, se procedió al archivo de la misma.

En las cuatro resoluciones restantes, adoptadas en los expedientes **Q/1145/07**, **20080631**, **20080706** y **20080794**, se recomendó a la Consejería de Fomento la adopción de las actuaciones necesarias para proceder al pago de las cantidades que ya habían sido determinadas como justiprecio o para determinar y abonar los intereses de demora que se hubieran generado en el procedimiento expropiatorio correspondiente. Siendo el contenido de la intervención de esta institución análogo en todas ellos, nos referiremos de forma más detenida a la resolución formulada como consecuencia de la tramitación del segundo expediente citado.

El motivo de la queja **20080631** era la ausencia de pago de los intereses de demora generados en el procedimiento de expropiación forzosa de una finca localizada en la provincia de León, llevada a cabo con motivo de la ejecución de una obra de mejora de una carretera.

Admitida la queja a trámite, nos dirigimos en solicitud de información a la Consejería de Fomento. Del informe proporcionado por este organismo se desprendía que, habiendo sido fijado el justiprecio en cuestión por el Jurado Provincial de Expropiación Forzosa de León con fecha 28 de junio de 2001, no se había procedido aún al abono de los intereses de demora que se habían generado en el procedimiento.

Considerando el tiempo transcurrido desde la fijación del justiprecio, se estimó conveniente instar a la Consejería de Fomento a que adoptase las medidas oportunas para que se procediera, en el plazo de tiempo más breve posible, al pago de los intereses de demora que se habían generado. Asimismo, se procedió a señalar también a aquella Consejería que los

intereses de demora que se habían devengado en el procedimiento expropiatorio en cuestión, podían haber generado, a su vez, nuevos intereses, de conformidad con lo afirmado por la Jurisprudencia del TS (entre otras, en sus sentencias de 23 de mayo de 2000, 6 de octubre de 2001 y 9 de marzo de 2002) a la que esta Procuraduría había hecho referencia en numerosas resoluciones emitidas en años anteriores (por ejemplo, en las formuladas en los expedientes **Q/2028/04**, **Q/1538/05** y **Q/593/07**, todas ellas aceptadas por la Administración autonómica). En este sentido, en el caso concreto planteado en la queja, el sujeto expropiado ya había procedido a reclamar por escrito el abono de aquellos intereses en el año 2003.

En consecuencia, se formuló una resolución a la Consejería de Fomento en los siguientes términos:

> *"En relación con la expropiación forzosa de la finca (...), llevada a cabo con motivo de la ejecución de la obra (...), adoptar las siguientes actuaciones:*
>
> *Primero.- Proceder, en el plazo de tiempo más breve posible, a abonar al sujeto expropiado la cuantía de los intereses de demora generados en la fijación y abono del justiprecio acordado.*
>
> *Segundo.- Con la mayor celeridad posible, determinar y pagar al sujeto expropiado los intereses generados por el retraso en el pago de los intereses de demora citados en el punto anterior".*

Esta resolución, al igual que las formuladas en los otros tres expedientes antes citados, fue aceptada expresamente por la Consejería de Fomento.

Ahora bien, conviene señalar aquí que las aceptaciones de este tipo de resoluciones no suelen ir acompañadas de la adopción de medidas efectivas dirigidas a agilizar el pago de las cantidades económicas debidas, lo cual motiva que, en ocasiones, el ciudadano se haya vuelto a poner en contacto con nosotros para que reanudemos nuestras actuaciones al no haber recibido el abono anunciado por la Administración. A esta cuestión concreta, se hizo referencia en el Informe de esta institución correspondiente al año 2006.

Ahora bien, no es sólo la actuación de la Administración autonómica la que motiva la presentación de quejas en materia expropiatoria. También la actividad desarrollada por la Administración del Estado como sujeto expropiante da lugar a que los ciudadanos acudan a esta institución.

Así, procede hacer una breve referencia a tres quejas presentadas en el año 2008 (**20080058**, **20080114** y **20080141**) en las cuales los ciudadanos ponían de manifiesto la presunta existencia de irregularidades en el procedimiento expropiatorio que estaba siendo tramitado por el Ministerio de Defensa con la finalidad de llevar a cabo la ampliación de las

pistas del aeropuerto de León. Considerando la adscripción a la Administración del Estado del organismo expropiante se procedió a remitir los expedientes de queja señalados al Defensor del Pueblo, institución competente para supervisar a aquélla.

Las quejas remitidas fueron admitidas a trámite y, según nos puso de manifiesto aquel comisionado parlamentario en su última comunicación, tras obtener la información correspondiente a la problemática planteada, se procedió al archivo de aquéllas al considerar que se estaban adoptando las medidas oportunas para proceder al pago de las cantidades económicas debidas a los ciudadanos cuyos bienes se habían visto afectados por aquella ampliación.

Se procedió de la misma forma en dos expedientes de queja (**20080211** y **20081461**) en los que se plantearon cuestiones relacionadas con procedimientos expropiatorios tramitados con la finalidad de llevar a cabo actuaciones en carreteras de titularidad estatal y en los que, en consecuencia, el sujeto expropiante era el Ministerio de Fomento.

### 2.3. Conservación y mejora

Para que una infraestructura pública cumpla con la finalidad general para la que fue proyectada, no sólo debe diseñarse y ejecutarse adecuadamente, sino que también, considerando su permanencia en el tiempo, debe mantenerse en un estado de conservación acorde con su funcionalidad. El cumplimiento de esta exigencia requiere la ejecución de obras de conservación y mejora que, en ocasiones, son imprescindibles para que los ciudadanos puedan beneficiarse del servicio prestado por la infraestructura de que se trate. Incluso, la ausencia de esta conservación puede tener consecuencias trágicas (en numerosas ocasiones los accidentes de tráfico tienen su origen en un deficiente estado de las carreteras).

Precisamente, a la conservación de carreteras se han referido las resoluciones formuladas por esta institución en esta materia concreta. A continuación, se desarrolla el contenido de dos de ellas.

Así, en primer lugar, en el expediente **20080183**, su autor planteaba el deficiente estado de conservación de la carretera de acceso a la localidad de Cubillos del Sil (León). El origen de esta problemática se encontraba en la ausencia de asunción de la titularidad de la vía por alguna Administración pública. Al respecto, esta institución ya había formulado dos resoluciones, en los años 1998 y 2007, al Ayuntamiento de Cubillos del Sil, en las cuales, considerando a esta entidad local titular de la vía controvertida, se había recomendado a aquélla la adopción de las actuaciones oportunas para garantizar el adecuado estado de conservación de la carretera en cuestión. Ambas resoluciones, que también habían sido

comunicadas a la Diputación Provincial de León, habían sido rechazadas por el Ayuntamiento citado.

Sin embargo, considerando las alegaciones realizadas por el autor de la queja presentada en el año 2008, así como la persistencia de la postura municipal contraria a asumir la titularidad de la carretera y, en consecuencia, las competencias derivadas de tal titularidad, se estimó oportuno dirigirnos a la Diputación Provincial de León en el ánimo de tratar de encontrar una solución a la problemática descrita. En este sentido, el conocimiento por parte del Ayuntamiento de Cubillos del Sil de la voluntad de la Diputación Provincial de cooperar con aquél en los gastos de conservación de la vía e, incluso, de aceptar un posible cambio de titularidad de la misma, podía dar lugar a un replanteamiento de la postura municipal.

En efecto, partiendo de la titularidad municipal de la carretera en cuestión y, por tanto, de la competencia que correspondía al Ayuntamiento de Cubillos del Sil de garantizar su adecuada conservación y la circulación por la misma en condiciones de seguridad, procedía señalar que, ante una insuficiencia de recursos del Ayuntamiento competente y de conformidad con lo dispuesto en los arts. 36.1 b) y 2 b) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases de Régimen Local, y 30.5 del RDLeg 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprobó el Texto Refundido de las Disposiciones Legales Vigentes en Materia de Régimen Local, la Diputación Provincial citada debía cooperar, si ello fuera necesario, en la adecuada conservación de la vía controvertida.

Asimismo, también era posible que la Diputación Provincial de León asumiera, previa solicitud del Ayuntamiento, la titularidad de la vía de comunicación en cuestión, integrando la misma en la Red Provincial de Carreteras. En el supuesto de que se aceptara el cambio de titularidad de la vía, el mismo debía ser propuesto a la Administración autonómica para que, en su caso, la Junta de Castilla y León lo aprobase mediante Decreto, a propuesta de la Consejería de Fomento, de conformidad con lo dispuesto en el art. 4 de la Ley 2/1990, de Carreteras de Castilla y León, entonces vigente.

Por tanto, en atención a los argumentos expuestos se procedió a sugerir a la Diputación Provincial de León lo siguiente:

> *"Con la finalidad de garantizar la seguridad de la circulación por la carretera de acceso a la localidad de Cubillos del Sil (...), poner de manifiesto al Ayuntamiento de Cubillos del Sil, la voluntad de cooperar con éste en el cumplimiento del objetivo de mantener aquella vía en un adecuado estado de conservación. Asimismo, valorar la posibilidad de ofrecer al Ayuntamiento señalado un cambio de titularidad de la carretera citada y su integración en la Red Provincial de Carreteras, considerando la gravedad de la situación generada por el paulatino avance en su estado de deterioro".*

Esta resolución también fue puesta en conocimiento del Ayuntamiento antes citado, a través de una comunicación en la cual esta institución reiteró la postura que había expresado en anteriores resoluciones acerca de la titularidad de la vía y de las responsabilidades municipales derivadas de la misma.

Contestando a aquella resolución, la Diputación Provincial de León nos indicó que compartía la opinión manifestada en aquélla en relación con la titularidad municipal de la vía, así como que no consideraba procedente al cambio de titularidad de la misma a favor de la Diputación. No obstante, señaló también en su contestación que el Ayuntamiento de Cubillos del Sil podía solicitar la inclusión de las obras de reparación pertinentes en los distintos planes de obras y servicios que se convocaban por la Diputación, mostrando así su voluntad de cooperación con el Ayuntamiento en el cumplimiento del objetivo de mantener la carretera en un adecuado estado para la circulación.

Por su parte, el Ayuntamiento de Cubillos del Sil también contestó a nuestra comunicación reiterando su negativa a asumir la titularidad de la vía y enunciando, sin embargo, las actuaciones municipales de conservación que habían sido llevadas a cabo en la misma.

Una vez comunicado al autor de la queja el resultado de las actuaciones llevadas a cabo por esta institución, se procedió al archivo de aquélla.

Por su parte, en el expediente **Q/894/07**, el ciudadano planteaba el deficiente estado en el que se encontraba la carretera que une las localidades de Vezdemarbán y Pinilla de Toro, ambas de la provincia de Zamora, con los consecuentes perjuicios para los vecinos de la zona que estaba causando esta circunstancia. Admitida la queja a trámite, nos dirigimos a la Diputación Provincial de Zamora solicitando información relacionada con la problemática planteada en aquélla.

De la información remitida por la Diputación provincial señalada, se desprendía que, en el mes de noviembre de 2005, se había firmado un contrato de obras de acondicionamiento y mejora de la carretera en cuestión, extendiéndose el acta de comprobación del replanteo en el mes de diciembre de 2005. Siendo el plazo de ejecución establecido en el citado contrato de ocho meses, veinticinco meses después de su firma aquella ejecución aún no había finalizado. Uno de los motivos alegados por la Diputación Provincial para justificar este retraso habían sido las frecuentes lluvias que habían tenido lugar en el año 2007.

Por este motivo, se procedió a instar a la Diputación Provincial de Zamora, como órgano contratante, a que adoptase las medidas oportunas para garantizar que la ejecución del contrato de obras en cuestión finalizara en el plazo de tiempo más breve posible. Entre tales medidas se podía incluir, si procediera, la imposición a la mercantil adjudicataria de la obra de

penalidades por demora en el cumplimiento del plazo previsto para la ejecución del contrato, a las que se refiere el art. 95.3 del RDLeg 2/2000, de 16 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aplicable al contrato en cuestión. En relación con la influencia de las lluvias en la ejecución de éste, procedía indicar que el Tribunal Supremo había considerado (ente otras, en su Sentencia de 20 de abril de 1990), que las inclemencias del tiempo, cuando no excedan de las normales para la zona y para la época del año de que se trate, no pueden considerarse como una causa suficiente para justificar un retraso en la ejecución de una obra.

En consecuencia, se procedió a formular a la Diputación Provincial de Zamora una resolución en los siguientes términos:

> *"Adoptar las medidas oportunas para garantizar que la ejecución de las obras que se están llevando a cabo en la carretera que une las localidades de Vezdemarbán y Pinilla de Toro, ambas de la provincia de Zamora, finalice en el plazo de tiempo más breve posible, imponiendo, si procediera, a la mercantil adjudicataria penalidades por demora en el cumplimiento del plazo previsto para la ejecución del contrato".*

Como ya señalábamos en la introducción de este segundo punto del área de Fomento, la resolución transcrita no ha sido contestada por la Diputación Provincial de Zamora, pese a haber reiterado a ésta su obligación de aceptar o rechazar la misma en tres ocasiones.

Por este motivo, nos hemos visto obligados a archivar la queja sin conocer la postura de aquella Entidad local, no sin antes poner de manifiesto a aquélla nuestro malestar por la persistencia en su voluntad de no cumplir lo previsto en el art. 19 de la Ley reguladora de esta institución, y de impedir que el ciudadano conozca la postura de aquella Administración en relación con el problema que le condujo a plantear su queja.

## 3. VIVIENDA

Los poderes públicos de Castilla y Léon tienen la 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. Así se desprende con claridad de lo previsto en los arts. 47 CE y 16.14 del Estatuto de Autonomía, estableciendo este último precepto tres pautas generales que deben ser seguidas con aquel fin: generación de suelo; promoción de vivienda pública y de vivienda protegida; y, en fin, especial atención a los grupos sociales en desventaja.

Ahora bien, el contenido concreto de las políticas públicas de vivienda que deban ser llevadas a cabo, en cada momento, en cumplimiento de los principios rectores indicados se encuentra esencialmente condicionado, como es evidente, por la coyuntura económica general

y por la situación particular del sector inmobiliario. Ambas han sufrido en el año 2008 cambios desfavorables que han afectado profundamente a la evolución de la construcción y de los precios de las viviendas. En este sentido, si en informes anteriores se llamaba la atención sobre el continuo incremento de los precios de la vivienda (muy moderado ya en 2007), ahora debemos destacar el inicio de un proceso de signo contrario que, según parece, se va a prolongar durante los próximos años. Así, según los datos proporcionados por el Ministerio de Vivienda, en el año 2008 el índice general de precios de la vivienda ha descendido un 2,8 % en España y un 3,4 % en Castilla y León.

La crisis económica en general, especialmente aguda en el sector inmobiliario, puede motivar un cambio en la identificación del principal obstáculo al que deban enfrentarse las familias para acceder a una vivienda digna, pasando del elevado precio de las viviendas como dificultad fundamental, a la imposibilidad de obtener un crédito hipotecario como barrera casi insalvable para lograr aquel acceso, al menos en régimen de propiedad. Una vez más, el alquiler como régimen de tenencia aparece como la alternativa más viable.

Las actuaciones adoptadas por los poderes públicos con el objetivo de garantizar el derecho de todos a una vivienda digna deben modelarse en función de las circunstancias económicas existentes, puesto que, como hemos visto, son éstas las que determinan los principales problemas a los deben hacer frente los ciudadanos para acceder a una vivienda digna y adecuada.

En el ámbito estatal, esta adaptación ha comenzado con la aprobación del Plan Estatal de Vivienda y Rehabilitación 2009-2012, aprobado por RD 2066/2008, de 12 de diciembre, cuyas dos líneas estratégicas fundamentales son la apuesta decidida por el alquiler y el impulso de la rehabilitación del parque de viviendas. En el año 2009, se podrá comenzar a valorar la eficacia de este nuevo Plan estatal, así como si sus previsiones son adecuadas a la realidad económica general o, por el contrario, se ven desbordadas en el futuro por la evolución de aquélla y de la situación del sector inmobiliario.

En Castilla y León, el actual proceso de elaboración de dos normas de gran relevancia para el ámbito material de la vivienda es una oportunidad inmejorable para perfilar, a la vista de las actuales condiciones económicas, las medidas públicas dirigidas a promover el acceso a una vivienda digna, así como para crear los mecanismos necesarios para qué éstas sean fácilmente adaptables a una realidad en constante cambio.

La primera de estas normas es la futura Ley del Derecho a la Vivienda, comprometida por el Excmo. Presidente de la Junta de Castilla y León en el discurso pronunciado en el debate de investidura, y cuya elaboración y aprobación ha venido demandando esta institución en los últimos años por considerar la misma especialmente conveniente, en concreto en relación con

aspectos necesitados de una regulación legal como son la habitabilidad de las viviendas o las infracciones y sanciones en materia de vivienda protegida. En la misma línea y como se señalará más adelante, en el 2008 hemos sugerido a la Administración autonómica la inclusión en aquel Proyecto de una previsión específica relacionada con la promoción de viviendas de protección pública.

La segunda de las normas indicadas es el nuevo Plan Director de Vivienda y Suelo de Castilla y León. En este sentido, 2009 es el último año del período de tiempo al que se extendió la vigencia del Plan, aprobado en 2002. Siete años después, es necesario realizar una nueva planificación de la acción pública de la Administración autonómica en materia de vivienda, adaptando la misma a la nueva coyuntura y a las previsiones contempladas en el Plan estatal.

Centrándonos ya en el análisis de las quejas presentadas en relación con el derecho a una vivienda digna y adecuada, procede señalar que se han presentado ochenta y seis quejas en relación con este derecho, dieciséis más que en el año 2007 (incremento del 22,85 %) y el mismo número que en el año 2006. En cincuenta y cinco de ellas se planteaban cuestiones en las cuales intervenía la Consejería de Fomento, mientras en el resto la queja del ciudadano se dirigía exclusivamente contra la actuación de una entidad local.

Por materias, un año más continúan siendo las quejas relacionadas con las viviendas protegidas y con las ayudas económicas convocadas con la finalidad de subvencionar la adquisición, arrendamiento y rehabilitación de viviendas las más frecuentes (cuarenta y siete, y diecisiete, respectivamente). Destacan por su número las dieciocho quejas planteadas en relación con las promociones de viviendas protegidas que se están llevando a cabo en parcelas incluidas dentro de un Plan Parcial de la ciudad de Valladolid (a ellas nos referiremos con posterioridad).

En cuanto a las resoluciones formuladas por esta institución en relación con las actuaciones de los poderes públicos directamente dirigidas a garantizar el acceso de todos a una vivienda digna y adecuada, destaca este año el número de resoluciones relacionadas con el proceso de promoción de viviendas de protección pública (cuatro), así como las relativas al tiempo empleado en los procedimientos de adjudicación de viviendas protegidas (tres).

En relación con el grado de colaboración de las administraciones en la tramitación de los expedientes correspondientes al ámbito de la vivienda, señalábamos en los informes de 2006 y 2007 que se había producido un cierto debilitamiento en la diligencia con la cual la Consejería de Fomento venía atendiendo nuestros requerimientos de información. Podemos afirmar, en este sentido, que en 2008 aquella diligencia ha mejorado, no obstante lo cual debemos continuar reiterando la conveniencia de que se acorte el tiempo empleado en la remisión de los informes solicitados y en la contestación a nuestras resoluciones. No en vano,

en el año 2008 en veinte expedientes fue necesario todavía reiterar nuestra petición de información en dos ocasiones antes de que las mismas fueran atendidas, y cuatro resoluciones debieron ser reiteradas en cuatro ocasiones antes de que fueran contestadas.

Por último, deseamos resaltar que la resolución formulada al Ayuntamiento de Burgos en el expediente **Q/2269/06**, a la que se hizo referencia en el Informe correspondiente a 2007, no ha sido contestada, pese a haber sido reiterada a aquella Entidad local en tres ocasiones. Ante esta persistencia en no contestar a la resolución, nos vimos obligados a archivar el expediente, no sin antes manifestar nuestro profundo malestar a aquel Ayuntamiento por su voluntad contraria a comunicarnos su postura y a que el ciudadano que había acudido a esta institución pudiera conocer la misma.

### 3.1. Viviendas de protección pública

En el año 2008 se han aprobado en esta Comunidad dos normas de gran importancia en relación con la promoción de viviendas protegidas y con la selección de las personas y familias destinatarias de las mismas. Estas normas son 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, y la Orden FOM/1982/2008, de 14 de noviembre, por la que se regula el procedimiento para la selección de los adquirentes y arrendatarios de viviendas protegidas.

En relación con el procedimiento de adjudicación regulado en esta última, han sido varias las resoluciones formuladas por esta institución a la Consejería de Fomento en los últimos años en las que se ha sugerido a ésta modificaciones de aquel procedimiento. Estas sugerencias han sido, con carácter general, introducidas en la nueva Orden.

Así, en primer lugar, la aplicación de un procedimiento de adjudicación, como el sorteo, en el que se garanticen los principios de igualdad, publicidad y concurrencia, no sólo a las viviendas promovidas con subvención de la Junta de Castilla y León, sino también a las viviendas protegidas de gestión privada, ya fue recomendada a la Consejería de Fomento por esta institución en el año 2004 (esta resolución fue formulada en el expediente **Q/470/04** y su contenido se desarrolla en el Informe correspondiente a ese año). Pues bien, la nueva Orden reguladora del procedimiento de selección de adquirentes de viviendas protegidas ha incluido dentro de su ámbito de aplicación a las viviendas de protección pública de nueva construcción de gestión privada (arts.1 d), 4 y 16 de la Orden), garantizando que se observen en la adjudicación de éstas los principios antes identificados.

En segundo lugar, en la nueva regulación se ha permitido que la convocatoria de cada procedimiento fije el ámbito geográfico de la demanda a la que se extiende la promoción, lo cual implica una flexibilización del requisito de residencia previa en un municipio concreto

exigido con anterioridad para poder ser adjudicatario de una vivienda protegida. Esta flexibilización también había sido sugerida por esta institución en la resolución formulada en el año 2005 en el expediente **Q/1939/04** (al que nos referimos ampliamente en el Informe correspondiente a ese año).

En tercer y último lugar, la Orden señalada contempla la necesidad de que exista una correspondencia entre la superficie y composición de la vivienda adjudicada y el número de miembros de la unidad familiar del adquirente o arrendatario (arts. 3.3), cuestión ésta a la que ya se había referido esta institución en una resolución dirigida a la Consejería de Fomento en el año 2004 (esta resolución se emitió con motivo de la tramitación del expediente **Q/509/04**, al cual se hizo referencia en el Informe de ese año).

En consecuencia, debemos congratularnos por la aceptación general de las propuestas que, en los últimos años, ha venido realizando esta institución en relación con el procedimiento de adjudicación de viviendas protegidas. En cualquier caso, en los próximos informes se podrá valorar la aplicación del nuevo procedimiento y, en su caso, identificar los aspectos del mismo que puedan ser mejorables.

En cuanto a las quejas presentadas en relación con las viviendas de protección pública, procede señalar que aquéllas se han elevado a cuarenta y siete, trece más que en 2007 y veinticinco más que en 2006. En los últimos dos años, por tanto, se ha duplicado el número de ocasiones en las que los ciudadanos han acudido a esta institución a plantear problemáticas relacionadas con la promoción, adjudicación, conservación y destino de las viviendas de protección pública.

Esta sustancial elevación de los conflictos relacionados con las actuaciones de las administraciones públicas relativas a las viviendas protegidas que los ciudadanos nos han hecho llegar, puede ser una manifestación de las crecientes dificultades que aquéllas deben afrontar en una realidad económica cambiante para llevar a cabo tales actuaciones, en especial en el momento de desarrollar las labores referidas a la promoción de viviendas.

Antes de comenzar con el análisis concreto de las intervenciones de esta institución, en relación con las viviendas protegidas, debemos hacer una precisión terminológica. A los efectos del presente Informe, y como hacíamos en años anteriores, 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

Ya se ha señalado con anterioridad que las problemáticas relacionadas con la promoción de viviendas de protección pública han tenido un papel ciertamente destacado tanto en las quejas presentadas por los ciudadanos en este ámbito material, como en las resoluciones que se han adoptado por esta institución.

Una de aquellas problemáticas ha sido la relacionada con el retraso temporal en el desarrollo y finalización de estas promociones, con los consecuentes perjuicios que esta circunstancia puede causar a los adquirentes finales de las viviendas. En relación con esta cuestión concreta, desde una perspectiva general y normativa, se pronunció esta institución en el expediente **Q/1259/07**.

En esta queja el ciudadano planteaba el retraso en la ejecución y entrega de ochenta y cuatro viviendas de protección pública promovidas por una mercantil en una parcela incluida dentro del Plan Parcial Villa del Prado, en Valladolid. Admitida la queja a trámite, nos dirigimos solicitando información relacionada con la promoción concreta referida en la queja a la Consejería de Fomento.

Del contenido del Informe proporcionado por la Administración autonómica, se desprendía que, en el supuesto de las viviendas de protección pública identificadas en la queja, entre la obtención de la calificación provisional y la solicitud de la calificación definitiva de aquéllas habían transcurrido treinta y dos meses y dos días.

A la vista de esta información, se procedió a formular una resolución a la Consejería de Fomento con base en la argumentación jurídica que, de forma resumida, se expone a continuación.

El art. 17.1 del RD 3148/1978, de 10 de noviembre, por el que se desarrolla el RDL 31/1978, de 31 de octubre, sobre Política de Viviendas de Protección Oficial, establecía que, con carácter general, los promotores de viviendas de protección oficial disponen de un plazo de treinta meses, contados desde la obtención de la calificación provisional, para presentar la solicitud de calificación definitiva (una vez ejecutadas las viviendas).

Ahora bien, mientras el incumplimiento de otros plazos fijados por la normativa reguladora de viviendas de protección pública, como los previstos para la entrega de las viviendas a los adquirentes o arrendatarios y para la elevación a escritura pública de los contratos, constituían una infracción administrativa de carácter grave, aquella normativa no preveía sanción alguna asociada al incumplimiento del plazo máximo de treinta meses establecido para solicitar la calificación definitiva (es decir, para finalizar la construcción de las viviendas).

Por tanto, considerando que la finalidad última del establecimiento de este plazo es la de tratar de garantizar que las viviendas de protección pública de gestión privada sean construidas y entregadas por los promotores a sus adquirentes en un plazo razonable de tiempo, no atribuir a la Administración competente en materia de vivienda una potestad sancionadora respecto a la superación del plazo previsto para la construcción de las viviendas suponía privar a aquélla de un instrumento preventivo y punitivo muy útil para tratar de lograr aquel objetivo.

Considerando lo anterior, se estimó oportuno poner de manifiesto a la Administración autonómica la conveniencia de que en el Proyecto de la futura Ley del Derecho a la Vivienda se incluyera una previsión dirigida a tipificar como infracción administrativa el incumplimiento por los promotores de las viviendas de protección pública de los plazos que se establezcan para la finalización y entrega de las mismas. Una tipificación análoga a la sugerida ya se contiene en Leyes aprobadas en materia de vivienda en otras comunidades autónomas como La Rioja o Cataluña.

En atención a los argumentos expuestos, se procedió, al amparo de lo dispuesto en el art. 20 de la Ley 2/1994, de 9 de marzo, reguladora de la institución, a formular una resolución a la Consejería de fomento con el siguiente tenor literal:

> *"En el marco del procedimiento dirigido a la elaboración de un Proyecto de Ley del Derecho a la Vivienda en Castilla y León, valorar la inclusión en el texto del mismo, dentro del cuadro de infracciones en materia de viviendas de protección pública, de la conducta consistente en el incumplimiento por los promotores de los plazos previstos para la finalización y entrega de las viviendas protegidas".*

La resolución transcrita fue aceptada expresamente por la Consejería de Fomento, circunstancia que una vez comunicada al autor de la queja motivó el archivo de esta última.

En este sentido, deseamos que la futura Ley del Derecho de la Vivienda incorpore mecanismos para reprimir conductas como la descrita en la queja anterior que repercuten negativamente en el derecho de los ciudadanos a acceder a una vivienda de protección pública.

A la existencia de irregularidades en un proceso de promoción de viviendas protegidas, en este caso impidiendo la propia edificación de las mismas, se refirió también el expediente **Q/1399/07**. En el mismo, su autor ponía de manifiesto la enajenación por el Ayuntamiento de Burgos a una sociedad cooperativa de una parcela con el fin de que se procediera a la edificación de viviendas protegidas, sin que aquélla fuera de titularidad municipal. Admitida la queja a trámite, nos dirigimos al Ayuntamiento indicado en solicitud de información relacionada con la cuestión controvertida señalada.

A la vista del contenido de la información proporcionada por la Entidad local citada, se podía llegar a la conclusión de que, en efecto, tal y como se desprendía de dos sentencias judiciales referidas a la titularidad de la parcela en cuestión, el Ayuntamiento de Burgos, en el momento de proceder a la adjudicación de ésta a la cooperativa de viviendas, no era su propietario.

Considerando lo anterior, se procedió a formular una resolución al Ayuntamiento afectado, con base en los fundamentos jurídicos que a continuación se exponen de forma resumida.

En primer lugar, procedía señalar que el contrato a través del cual se había llevado a cabo la enajenación de la parcela, en principio, de titularidad municipal con destino a la construcción de viviendas protegidas, podía ser calificado como un contrato administrativo especial de los previstos en el art. 5.2 b) del RDLeg 2/2000, de 16 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, norma aplicable a aquél. En consecuencia, el régimen jurídico regulador del citado contrato era el dispuesto en la legislación de régimen local y el previsto en el propio RDLeg 2/2000, de 16 de junio, antes citado. En concreto, era el último de los textos legislativos citados el que se debía aplicar, en el supuesto planteado en la queja, para determinar la posible invalidez del contrato celebrado entre el Ayuntamiento de Burgos y la cooperativa de viviendas en cuestión, el procedimiento que debía tramitarse para declarar la misma y las consecuencias jurídicas de esta declaración.

De conformidad con el citado régimen jurídico, el Ayuntamiento de Burgos había celebrado con la cooperativa de viviendas un contrato cuyo contenido era imposible, puesto que a través del mismo se había dispuesto de un bien inmueble que no era de su titularidad. Esta imposibilidad implicaba la nulidad de pleno derecho del citado contrato, de conformidad con lo dispuesto en los arts. 61 y 62 a) del RDLeg 2/2000, de 16 de junio, en relación con el art. 62.1 c) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre. La conclusión anterior era la misma a la que habían llegado el Consejo de Estado (Dictámenes de fechas 29 de junio de 1989 y 13 de abril de 2000) y el TS (Sentencia de 31 de mayo de 1991) en supuestos donde se había tratado de identificar la causa de la invalidez de contratos administrativos a través de los cuales se había dispuesto de bienes inmuebles que no se integraban dentro del patrimonio de la Administración contratante.

Ahora bien, la nulidad de un contrato, al igual que la de los actos administrativos, no operaba de forma automática sino que debía ser declarada previa tramitación de un procedimiento administrativo. Así se establecía expresamente en el art. 64.1 del RDLeg 2/2000, de 16 de junio, en relación con el art. 102 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre. En el

supuesto que había sido planteado en la queja, era en el marco de este procedimiento de revisión donde debía determinarse la indemnización que, en su caso, debía abonar el Ayuntamiento de Burgos a la cooperativa de viviendas afectada, con el fin de reparar todos los daños y perjuicios irrogados a sus socios como consecuencia de la invalidez de la adjudicación de la parcela que había motivado la queja.

En atención a los argumentos jurídicos expuestos, se procedió a formular una resolución al Ayuntamiento de Burgos en los siguientes términos:

*"Primero.- De conformidad con lo dispuesto en los arts. 64 del RDLeg 2/2000, de 16 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, y 102 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, iniciar el procedimiento de revisión de oficio de las adjudicaciones de las parcelas (...), a la sociedad cooperativa de viviendas (...), con la finalidad de declarar la nulidad de pleno derecho de aquéllas.*

*Segundo.- En el marco del citado procedimiento de revisión de oficio, determinar la totalidad de los daños y perjuicios causados a las adjudicatarias de las parcelas identificadas que deban ser indemnizados por ese Ayuntamiento por tener su origen en la nulidad de las adjudicaciones indicadas, incluyendo dentro de aquéllos la totalidad de los gastos en los que hayan incurrido las sociedades citadas relacionados con las parcelas en cuestión".*

La resolución transcrita fue aceptada parcialmente por el Ayuntamiento de Burgos, puesto que, si bien éste mostró su discrepancia acerca del procedimiento a través del cual se debía determinar el importe de los daños y perjuicios causados a los socios de la cooperativa de viviendas en cuestión, aquella Entidad local compartía con esta institución que, una vez que se había procedido a la restitución del precio pagado, se encontraba pendiente la eventual determinación de los daños y perjuicios causados, ofreciendo a los interesados la posibilidad de reclamar los mismos.

Una vez comunicada al autor de la queja el contenido de la contestación municipal a nuestra resolución, se procedió al archivo del expediente.

También se encontraba relacionada con el proceso de promoción de viviendas de protección pública, la problemática planteada en el expediente **Q/1552/07**, donde el ciudadano ponía de manifiesto una presunta exigencia a los socios de una cooperativa de pagos imputables al coste de unas viviendas protegidas promovidas por aquélla en la ciudad de Valladolid, superiores al precio máximo de venta de las mismas. Esta queja fue admitida a

trámite y, con la finalidad de conocer los datos relacionados con la cuestión que constituía su objeto, nos dirigimos en solicitud de información a la Consejería de Fomento.

Del contenido de la información remitida por la Administración autonómica en atención a nuestra petición, se desprendía que la cuestión concreta que había dado lugar a la queja había sido denunciada también ante el Servicio Territorial de Fomento de Valladolid. Éste había contestado a aquella denuncia, en esencia, que la Administración autonómica no tenía competencia para intervenir, al enmarcarse el conflicto denunciado dentro del ámbito de las relaciones civiles mantenidas entre la cooperativa de viviendas en cuestión y sus socios.

Considerando el contenido de la información obtenida, se procedió a formular una resolución a la Consejería de Fomento en atención a los siguientes argumentos jurídicos.

A la vista de la incompetencia para intervenir en este supuesto alegada por el Servicio Territorial de Fomento de Valladolid, procedía indicar que cuando las cooperativas de viviendas se convierten en promotoras de viviendas de protección pública, su acceso a la financiación cualificada prevista para este tipo de viviendas en los planes estatales de vivienda justifica una cierta intervención pública. Así se desprendía de la propia exposición de motivos del RD 2028/1995, de 22 de diciembre, por el que se establecen las condiciones de acceso a la financiación cualificada estatal de viviendas de protección oficial promovidas por cooperativas de viviendas y comunidades de propietarios al amparo de los planes estatales de vivienda, y de lo afirmado por el Tribunal Supremo en su Sentencia de 18 de febrero de 1999, a través de la cual se desestimó el recurso contencioso-administrativo interpuesto contra el Real Decreto indicado.

En este sentido, el art. 2 c) del RD 2028/1995, de 22 de diciembre, antes citado, establecía una regla imperativa que prohibía que el conjunto de los pagos que efectúe el cooperativista o comunero imputables al coste de una vivienda protegida fuera superior al precio máximo de venta o adjudicación de la misma. La inobservancia por parte de las cooperativas de viviendas de esta prohibición tenía efectos administrativos relacionados con la financiación cualificada prevista, en cada momento, para la promoción de viviendas de protección pública.

En consecuencia, con fundamento en los argumentos expresados, se dirigió una resolución a la Consejería de Fomento con el siguiente tenor literal:

> *"En relación con las reclamaciones que han sido presentadas ante el Servicio Territorial de Fomento de Valladolid por (...), como socia de la cooperativa (...), y al amparo de lo dispuesto en el art. 2 c) del RD 2028/1995, de 22 de diciembre, por el que se establecen las condiciones de acceso a la financiación cualificada estatal de viviendas de protección oficial promovidas por cooperativas de viviendas y*

*comunidades de propietarios al amparo de los planes estatales de vivienda, llevar a cabo las siguientes actuaciones:*

*Primero.- Dirigirse a la cooperativa de viviendas señalada solicitando a la misma que acredite la totalidad de los pagos imputables al coste de las viviendas que hayan sido exigidos a los socios.*

*Segundo.- En el supuesto de que se constatara que la cuantía total de aquellos pagos supera el precio máximo de venta fijado, requerir a la cooperativa para que proceda a la devolución a los socios del exceso con indicación de que en caso contrario se procedería de la forma contemplada en el último párrafo del precitado art. 2 c) del RD 2028/1995, de 22 de diciembre".*

Esta resolución fue aceptada expresamente por la Consejería de Fomento, organismo que nos puso de manifiesto que se había dirigido a la cooperativa de viviendas en cuestión en el sentido recomendado por esta institución. Una vez comunicado lo anterior al autor de la queja, se procedió al archivo de esta última.

La última resolución relativa al proceso de promoción de viviendas de protección pública a la que nos vamos a referir, se encuentra relacionada con los efectos que las irregularidades de aquél pueden causar a los adquirentes finales de las viviendas muchos años después de su compra.

En efecto, en el expediente **Q/656/07**, su autor planteaba la imposibilidad de elevar a escritura pública los contratos de compraventa de veinticinco viviendas que habían sido promovidas en el año 1992 por la Consejería de Fomento en la localidad de Vega de Espinareda (León). Admitida la queja a trámite e iniciada la investigación oportuna, esta institución se dirigió en solicitud de información relacionada con la problemática planteada en la queja a la Consejería de Fomento, al Ayuntamiento de Vega de Espinareda (en ambos casos en dos ocasiones), y a la Junta Vecinal de Vega de Espinareda.

De los informes obtenidos de las administraciones indicadas, se desprendía, como hecho incontrovertido y cuya realidad era aceptada por todas ellas, que las veinticinco viviendas de protección pública en cuestión habían sido edificadas en una parcela cuya titularidad correspondía a la Junta Vecinal de Vega de Espinareda y no a la Administración autonómica. Era esta circunstancia la que impedía elevar a escritura pública los contratos privados celebrados en su día entre esta última y los adquirentes de las viviendas.

Puesta de manifiesto la irregularidad señalada, procedía identificar las actuaciones que era necesario llevar a cabo para regularizar adecuadamente la situación de las veinticinco viviendas de protección pública en cuestión. Tales actuaciones eran las siguientes:

- Acuerdo de la Junta Vecinal de Vega de Espinareda de cesión a la Junta de Castilla y León de la parcela (o de la parte de la misma) donde se habían promovido las veinticinco viviendas de protección pública controvertidas, en ejercicio de la competencia contemplada en el art. 50.1 a) de la Ley 1/1998, de 4 de junio, de Régimen Local, de Castilla y León, y previa instrucción del expediente al que se refiere el art. 110 del RD 1372/1986, de 13 de junio, por el que se aprobó el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales.

- Ratificación por el Ayuntamiento del Acuerdo de cesión indicado, en aplicación de lo dispuesto en el art. 51.3 de la Ley 1/1998, de 4 de junio.

- Aceptación de la cesión por la Administración General de la Comunidad, de conformidad con lo dispuesto en el art. 97 de la Ley 11/2006, de 26 de octubre, del Patrimonio de la Comunidad de Castilla y León.

- Declaración de obra nueva y otorgamiento del título constitutivo de la propiedad horizontal, de conformidad con lo previsto en los arts. 208 y 308 de la Ley Hipotecaria y de su Reglamento, y 45 a 55 del RD 1093/1997, de 4 de julio, por el que se aprueban las normas complementarias al Reglamento para la ejecución de la Ley Hipotecaria sobre Inscripción en el Registro de la Propiedad de Actos de Naturaleza Urbanística.

- Elevación a escritura pública de los contratos de compraventa de las viviendas cuando se haya abonado la totalidad de su precio.

Considerando que para la realización de las actuaciones identificadas era necesaria la intervención de la Consejería de Fomento, del Ayuntamiento de Vega de Espinareda y de la Junta Vecinal de la misma localidad, se procedió a formular una resolución a cada una de las entidades citadas, recomendando a las mismas la adopción de la actuación o actuaciones que, dentro de las antes señaladas y de acuerdo con su ámbito competencial propio, les correspondiera llevar a cabo con aquel objetivo.

En la fecha de cierre de este Informe, únicamente había contestado a la resolución de esta institución, aceptando la misma, la Consejería de Fomento. Por el contrario, no se conocía aún la postura del Ayuntamiento y de la Junta Vecinal indicados, pese a haber sido reiterada en dos ocasiones la resolución dirigida a estas entidades locales.

Para finalizar esta referencia a las actuaciones llevadas a cabo por esta Procuraduría respecto a la promoción de viviendas de protección pública, cabe hacer una mención a las dieciocho quejas que se han presentado en el año 2008 en relación con la promoción de viviendas protegidas en parcelas incluidas dentro del Plan Parcial Santos Pilarica de Valladolid que habían sido enajenadas a las entidades promotoras por la Sociedad Municipal de Suelo y Vivienda del Ayuntamiento de Valladolid (VIVA). Las principales cuestiones planteadas en las

citadas quejas son las siguientes: presunta imposición a los ciudadanos en varias promociones de la obligación de adquirir una segunda plaza de garaje; incumplimiento de plazos en el desarrollo de promociones y consecuente incremento del precio de las viviendas; y, en fin, ausencia de avales de las cantidades entregadas a cuenta por los adquirentes o adjudicatarios de viviendas.

Diecisiete de las dieciocho quejas presentadas fueron admitidas a trámite, habiéndonos dirigido en solicitud de información relacionada con las cuestiones planteadas tanto al Ayuntamiento de Valladolid como a la Consejería de Fomento. El informe solicitado a la Administración autonómica fue recibido con posterioridad a la fecha de cierre del presente Informe, motivo por el cual no ha sido posible aún adoptar una postura en relación con las problemáticas indicadas.

En el Informe correspondiente a 2009, se pondrá de manifiesto el resultado de la intervención de esta institución en relación con las cuestiones planteadas en las quejas señaladas.

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

Como se ha señalado con anterioridad, la demanda que venía realizando esta Procuraduría acerca de la modificación del procedimiento de adjudicación de las viviendas de protección pública ha sido atendida en 2008 por la Administración autonómica a través de la Orden FOM/1982/2008, de 14 de noviembre, por la que se regula el procedimiento para la selección de los adquirentes y arrendatarios de viviendas protegidas. Aunque ya se ha hecho en la introducción de esta parte del Informe dedicada a las viviendas de protección pública una breve valoración de algunas de las modificaciones llevadas a cabo, será a partir del año 2009, principalmente a través de las quejas presentadas por los ciudadanos, cuando se puedan analizar las virtudes y los aspectos susceptibles de mejora de aquella norma.

En cualquier caso, un año más debemos afirmar que la conveniencia de modificar la Orden FOM/1191/2004, de 19 de julio, ahora derogada, no implicaba que la misma no fuera aplicada correctamente por la Administración autonómica en los procedimientos de adjudicación de viviendas convocados. Así se desprende, al menos, de las quejas presentadas por los ciudadanos ante esta institución.

En este sentido, en el año 2008, el único aspecto de la aplicación de aquella Orden que ha motivado la formulación de resoluciones por esta institución, ha sido el formal, y, en concreto, el relacionado con el tiempo empleado por la Administración autonómica para

resolver aquellos procedimientos y los recursos administrativos que se interponen en los mismos.

Así, en los expedientes **Q/517/07**, **Q/935/07** y **Q/1659/07**, los ciudadanos planteaban su disconformidad con la exclusión de determinados solicitantes de la lista de adjudicatarios de promociones de viviendas de protección pública llevadas a cabo con subvención de la Junta de Castilla y León en las localidades de Miranda de Ebro (Burgos), Valladolid y Villalón de Campos (Valladolid), respectivamente. En los tres supuestos, las decisiones adoptadas por las Comisiones Territoriales de Vivienda correspondientes habían sido recurridas ante la Consejería de Fomento.

Una vez admitidas las quejas a trámite y analizada la información proporcionada por la Consejería de Fomento, en los tres expedientes se llegó a la conclusión de que la única irregularidad que había cometido la Administración autonómica había consistido en un incumplimiento formal, puesto que se había superado el plazo máximo del que disponía aquélla para resolver expresamente los recursos de alzada que habían sido interpuestos, sin que se hubieran resuelto expresamente aquéllos.

En consecuencia, en los tres casos se procedió a formular una resolución a la Consejería de Fomento instando a ésta a que procediera, en el plazo de tiempo más breve posible, a resolver expresamente los recursos que habían sido presentados.

Las tres resoluciones señaladas fueron aceptadas expresamente por la Consejería citada y los recursos pendientes resueltos expresamente, motivo por el cual, una vez comunicadas ambas circunstancias a los autores de las quejas, se procedió al archivo de las mismas.

Tampoco se observó la concurrencia de una irregularidad material en el supuesto planteado en el expediente **Q/1811/07**, donde el ciudadano manifestaba su disconformidad con la exclusión de un solicitante de la lista definitiva de adjudicatarios que había sido aprobada en el procedimiento de adjudicación de ochenta y siete viviendas promovidas por la Consejería de Fomento en la localidad de Valladolid. Admitida la queja a trámite nos dirigimos en solicitud de información relacionada con la cuestión señalada a la Consejería indicada.

A la vista de la información que fue proporcionada por la Administración autonómica en atención a nuestra petición, se llegó a la conclusión de que, en el caso concreto planteado, concurría efectivamente el incumplimiento del requisito material (en concreto, ingresos económicos superiores al límite mínimo establecido) que había fundamentado la exclusión de la solicitud, procediéndose, por tanto, a archivar la queja presentada por no existir irregularidad alguna que pudiera dar lugar a una resolución de esta institución.

Sin perjuicio de lo anterior, en la comunicación que dirigimos al ciudadano con carácter previo a aquel archivo, además de la fundamentación jurídica de la decisión adoptada, se procedió a poner en conocimiento de aquél los tipos de viviendas de protección pública a los que podía acceder considerando sus ingresos económicos, así como las formas de solicitar el acceso a las mismas.

A diferencia de lo ocurrido en los supuestos anteriores, en el expediente **20080127** fue posible alcanzar una solución a la cuestión planteada satisfactoria para los intereses del reclamante. En este supuesto, el mismo nos había puesto de manifiesto su disconformidad con la exclusión de un solicitante de la lista provisional que había sido aprobada en el procedimiento de adjudicación de once viviendas de protección pública de gestión pública, en su modalidad de concertadas, promovidas en la localidad de El Barraco (Ávila).

Admitida la queja a trámite, nos dirigimos en solicitud de información a la Consejería de Fomento, quien nos comunicó que, con posterioridad a nuestra petición, se había procedido a estimar la reclamación que había sido presentada ante la Comisión Territorial de Vivienda de Ávila por el solicitante en cuestión, y, en consecuencia, a incluir al mismo en la lista definitiva de admitidos aprobada en el procedimiento de adjudicación de viviendas al que se refería la queja.

Comunicada la solución alcanzada al autor de la queja, se procedió al archivo de esta última.

Para finalizar este apartado dedicado a la adjudicación de viviendas de protección pública, cabe mencionar la aceptación por un Ayuntamiento de la provincia de Valladolid de la resolución formulada en el año 2007 en el expediente **Q/2465/06**. En esta resolución, a la cual se hizo referencia en el Informe correspondiente a este último año, se había recomendado a aquel Ayuntamiento, que procediera a establecer un procedimiento de adjudicación, en régimen de arrendamiento, de la única vivienda disponible, de las dieciséis que habían sido promovidas en su día por la Consejería de Fomento, en el cual se consideraran las circunstancias económicas y de necesidad de vivienda de los participantes, solicitando la aprobación por la Comisión Territorial de Vivienda de Valladolid de la normativa reguladora del citado procedimiento que fuera acordada por la Corporación.

Pues bien, el Ayuntamiento en cuestión nos ha comunicado que, como consecuencia de la aceptación de nuestra resolución, el procedimiento de adjudicación de la vivienda disponible recomendado se había iniciado y se encontraba en fase de alegaciones a la adjudicación provisional. Una vez comunicada al autor de la queja la contestación del Ayuntamiento, se procedió al archivo de aquélla.

### 3.1.3. Deficiencias en viviendas de protección pública

Es destacable el descenso tanto del número de quejas presentadas en relación con la existencia de deficiencias en viviendas protegidas (únicamente se han presentado tres quejas planteando esta cuestión concreta), como de las resoluciones adoptadas por esta institución respecto a esta problemática (se ha formulado una sola resolución). Deseamos que este dato sea una manifestación de la mejora de la actuación de las Administraciones competentes (fundamentalmente, la autonómica a través de la Consejería de Fomento) y que la misma se vea confirmada en los próximos años. De ello daremos cuenta en nuestros próximos informes.

En cualquier caso, debemos referirnos a la resolución formulada en el expediente **Q/688/07**. Esta queja se encontraba motivada por la presunta existencia de diversas deficiencias en cuarenta y cuatro viviendas de protección pública de gestión privada localizadas en León. Admitida la queja a trámite, nos dirigimos en solicitud de información relacionada con la problemática en cuestión a la Consejería de Fomento y al Ayuntamiento de León.

A la vista del contenido de los informes requeridos, se podía afirmar la realidad de algunas de las deficiencias que venían siendo denunciadas reiteradamente por los vecinos. En este sentido, los atascos frecuentes de la arqueta ubicada en el exterior del edificio de viviendas en cuestión y las humedades generadas en varios garajes como consecuencia de aquellos atascos, habían sido constatados en un informe técnico que había sido emitido por el Servicio Territorial de Fomento de León. Asimismo, de acuerdo con lo informado, era muy probable que los atascos indicados tuvieran su origen en un defecto constructivo y no en una cuestión relacionada con el mantenimiento de la red de saneamiento y alcantarillado.

Considerando el contenido de la información proporcionada, se procedió a formular una resolución a la Consejería de Fomento con base en la argumentación jurídica que a continuación se resume.

Las facultades que el Ordenamiento jurídico atribuye a la Administración pública competente en orden a garantizar la reparación de los vicios o defectos de construcción que puedan manifestarse en las viviendas de protección pública se concretan, de un lado, en la posibilidad de imponer al promotor de las mismas la obligación de ejecutar las obras necesarias de reparación, en el supuesto en que los vicios se manifiesten dentro de los cinco años siguientes a la calificación definitiva de las viviendas; y, de otro, en la potencial imposición de la obligación de realizar obras como sanción conjunta a la multa en los casos de comisión de infracciones, graves o muy graves, al régimen propio de las viviendas de protección oficial. Al régimen jurídico aplicable al ejercicio de tales potestades y a los medios de ejecución forzosa de las resoluciones adoptadas en materia de viviendas de protección pública ya se había referido esta institución en numerosas resoluciones dirigidas a la Consejería de Fomento (entre otras,

**Q/632/04**, **Q/1519/04** y **Q/1712/05**, todas ellas aceptadas íntegramente por aquella Consejería y desarrolladas en anteriores informes de esta Procuraduría).

Pues bien, en el supuesto planteado en la queja, se consideró que el correcto ejercicio de las competencias señaladas exigía que se llevara a cabo una nueva inspección del edificio de viviendas de protección pública en cuestión, con la finalidad de confirmar si los frecuentes atascos en la arqueta ubicada en el exterior de aquél se debían a defectos constructivos, así como si las humedades que se habían generado en varios garajes del edificio eran consecuencia de aquéllos.

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

> *"Con la finalidad de lograr la reparación de las deficiencias existentes en el edificio de viviendas de protección pública de gestión privada localizado en (...), adoptar las siguientes medidas:*
>
> *Primero.- Llevar a cabo una nueva inspección del citado edificio con los objetivos de verificar las deficiencias constructivas que afectan a la arqueta de saneamiento ubicada en el exterior del edificio (...), así como las humedades que se hayan generado en las plazas de garaje (...) como consecuencia de los frecuentes atascos de aquélla.*
>
> *Segundo.- Previo trámite de audiencia, adoptar una Resolución, con base en lo previsto en el art. 111 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, en la cual se imponga a la empresa promotora de las viviendas la obligación de ejecutar las obras necesarias para reparar las deficiencias que se constaten en la inspección a la que se hace referencia en el punto anterior".*

La resolución transcrita, además de al autor de la queja, fue comunicada también al Ayuntamiento de León.

A la vista de la contestación de la Consejería de Fomento a nuestra resolución, que fue recibida en esta institución con posterioridad a la fecha de cierre del presente Informe, se podía llegar a la conclusión de que aquélla había decidido aceptar algunas de las recomendaciones realizadas. Así, se había procedido a inspeccionar nuevamente el edificio de viviendas en cuestión y a dar traslado del informe emitido tras la citada inspección a la mercantil promotora de las viviendas. Sin embargo, la Administración autonómica no había procedido a imponer a aquélla la obligación de ejecutar las obras necesarias para reparar las

deficiencias constatadas, tal y como se recomendaba en el punto segundo de nuestra resolución.

Una vez comunicado al autor de la queja el resultado de la intervención llevada a cabo por esta institución, se acordó el archivo del expediente.

Por último, todavía en relación con las deficiencias en viviendas protegidas, cabe mencionar la aceptación de la resolución formulada a la Consejería de Fomento en el año 2007 en el expediente **Q/1235/06**, a la que se hizo amplia referencia en el Informe de ese año. En la misma, se instaba a la Consejería citada a que adoptara las medidas necesarias para ceder al Ayuntamiento de Ávila el espacio interior existente entre el edificio de viviendas de protección pública que había dado lugar a la queja y el inmueble colindante.

Pues bien, en el año 2008 la Administración autonómica nos ha puesto de manifiesto que se había remitido al Ayuntamiento de Ávila el acta de cesión y aceptación de espacios urbanizados sobrantes de la promoción de las viviendas protegidas a las que se refería la queja. Comunicada al autor de la queja la aceptación de la resolución formulada, se procedió al archivo de aquélla.

### 3.1.4. Infracciones y sanciones

La realización de determinadas conductas, constitutivas de infracciones administrativas al régimen propio de las viviendas de protección pública, implica necesariamente un incumplimiento de los fines para los que son proyectadas y construidas aquellas viviendas. Por este motivo, es necesario que la Administración disponga de los mecanismos apropiados para prevenir y reprimir aquellas acciones. En este sentido, uno de los contenidos más convenientes de la futura Ley del Derecho a la Vivienda de Castilla y León, cuya elaboración y aprobación viene sugiriendo esta institución en los últimos años, es el relativo al régimen sancionador aplicable en materia de viviendas protegidas.

Dos de las conductas que pueden frustrar los fines propios de estas viviendas y que, con más frecuencia, dan lugar a intervenciones de esta institución, son el incumplimiento de la obligación de destinar aquéllas a domicilio habitual y permanente de sus titulares y la percepción de precios superiores al máximo establecido en su venta.

En relación con la primera de las infracciones indicadas, se ha formulado una resolución como resultado de la investigación de oficio llevada a cabo por esta institución en relación con un grupo de viviendas promovidas por la Consejería de Fomento en la localidad de Sahagún (León). A esta resolución, formulada en el expediente **OF/02/07**, nos hemos referido ampliamente en la parte de este Informe relativa a las actuaciones de oficio, a la que nos remitimos aquí.

Por su parte, de la percepción de sobreprecios en la enajenación de viviendas de protección pública se ocupó esta institución en una resolución formulada en el expediente **Q/1416/07**. En esta queja, su autor manifestaba la existencia de un presunto incumplimiento del precio máximo establecido en la venta de los garajes y trasteros de un edificio de viviendas protegidas localizado en Palencia. Admitida la queja a trámite, se procedió a solicitar información correspondiente a la problemática planteada en aquélla a la Consejería de Fomento.

En atención a nuestra petición de información, se remitió por la Administración autonómica un informe, de cuyo contenido se desprendía, en primer lugar, que en el edificio de viviendas de protección pública en cuestión se integraban cuarenta elementos de la edificación, cuya superficie útil individualizada era de 2,14 $m^2$. Pues bien, como consecuencia de las distintas vicisitudes del procedimiento administrativo dirigido a obtener las calificaciones provisional y definitiva de las viviendas, existían dos actos administrativos de contenido contradictorio en relación con la configuración jurídica de aquellos elementos. Así, según la calificación provisional, los cuarenta elementos en cuestión eran considerados locales (a pesar de su reducida superficie) cuya venta era libre y sin sometimiento a precio máximo alguno. Sin embargo, de acuerdo con la calificación definitiva de las viviendas indicadas, los mismos elementos eran trasteros no vinculados a las viviendas pero sometidos, en aplicación de la normativa aplicable, al precio máximo de venta fijado.

Considerando el contenido de la información obtenida, se procedió a formular una resolución a la Consejería de Fomento con base en los argumentos jurídicos que a continuación se señalan.

De conformidad con lo dispuesto en los arts. 19.4 del RD 801/2005, de 1 de julio, por el que se aprobó el Plan Estatal 2005-2008, para favorecer el acceso de los ciudadanos a la vivienda, y 7.3 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, modificado por el Decreto 64/2006, de 14 de septiembre, cuando las promociones de viviendas protegidas incluían garajes o trasteros, el precio máximo de venta por metro cuadrado de superficie útil de éstos no podía exceder del 60 por 100 del precio máximo de venta por metro cuadrado de superficie útil de la vivienda. Este límite debía ser aplicado a los elementos de la edificación referidos en la queja, puesto que los mismos no podían ser calificados como locales, debido a que lo reducido de su superficie excluía la posibilidad de que en los mismos se desarrollase ninguna actividad comercial, industrial, docente o de oficina, en la forma exigida por el art. 27 del RD 2960/1976, de 12 de noviembre, por el que se aprobó el Texto Refundido de la Legislación de Viviendas de Protección Oficial.

Por otro lado, la contradicción entre calificación provisional y definitiva a la que se ha hecho referencia se superaba con el carácter preponderante que, a estos efectos, tenía la calificación definitiva sobre la calificación provisional. Esta preponderancia ya había sido afirmada, con carácter general, por el Tribunal Supremo en una Sentencia de 23 de octubre de 1979. En efecto, era en la calificación definitiva de las viviendas de protección pública donde se debía determinar de una forma concreta y específica el precio máximo de venta de las mismas. Aunque este precio se fijase también en la calificación provisional de las viviendas, ésta era un acto de trámite y no constitutivo de derechos (entre otras, Sentencias del TS de 7 de noviembre de 1981 y de 1 de julio de 1999) y, por tanto, el precio máximo que se señalase en aquélla podía ser modificado en la correspondiente calificación definitiva.

La consideración de los elementos de la edificación señalados como trasteros y no como locales y la preponderancia, en cuanto al precio máximo de venta, de lo previsto en la calificación definitiva sobre lo establecido en la calificación provisional determinaban las actuaciones que debía llevar a cabo la Administración autonómica en relación con la venta de aquéllos y con el precio que se podía haber cobrado por los mismos a los adquirentes de las viviendas.

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

> *"Primero.- Resolver expresamente de forma desestimatoria el recurso de alzada interpuesto por la mercantil (...), frente a la Calificación Definitiva de Viviendas de Protección Pública, de cuarenta viviendas, cuarenta y dos garajes y cuarenta trasteros, localizados en (...), manteniendo el precio máximo de venta para estos últimos en la cantidad de 667,38 euros/m$^2$ (1.428,19 euros por trastero).*
>
> *Segundo.- Acordar la apertura de un trámite de información previa con la finalidad de conocer el precio que, en los contratos de compraventa que se hayan formalizado hasta la fecha, se haya fijado para los trasteros indicados*
>
> *Tercero.- En el supuesto de que se constate la fijación de un precio para los trasteros en cuestión superior al precio máximo de venta previsto en la Calificación Definitiva, incoar el correspondiente procedimiento sancionador dirigido a imponer a la mercantil vendedora la sanción pecuniaria establecida en la normativa aplicable, así como a exigir a la misma la devolución a los adquirentes afectados del sobreprecio que se haya percibido".*

La resolución transcrita no fue aceptada por la Consejería de Fomento, organismo que consideró, finalmente, que los elementos de la edificación referidos en la queja podían ser

considerados, a pesar de su reducida superficie, como locales y que, por tanto, no se encontraban sujetos a un precio máximo de venta.

Una vez comunicado el resultado de nuestra intervención al autor de la queja, se procedió al archivo del expediente.

### 3.2. Viviendas no sometidas a regímenes de protección pública

Es posible que sea en relación con las viviendas de protección pública donde se manifieste con más intensidad la acción de los poderes públicos dirigida a procurar a todos el acceso a una vivienda digna y adecuada. Sin embargo, lo anterior no puede hacernos olvidar que, en muchas ocasiones, las administraciones públicas mantienen la titularidad de otras viviendas que no se encuentran sometidas a regímenes de protección pública (por no haberlo estado nunca o por la extinción de su protección debido al transcurso del tiempo), ejerciendo, en consecuencia, sobre las mismas las competencias derivadas de aquella titularidad.

Al igual que ocurría en años anteriores, esta institución ha intervenido, a instancia de los ciudadanos, en relación con actuaciones administrativas llevadas a cabo sobre viviendas que no eran de protección pública. En concreto, la acción de esta Procuraduría se ha referido a los procesos de enajenación y arrendamiento de algunas de aquellas viviendas y a la conservación de las mismas en condiciones adecuadas de habitabilidad.

#### 3.2.1. Enajenación y arrendamiento

En los informes correspondientes a los años 2006 y 2007 ya se hizo referencia al procedimiento dirigido a regularizar la situación jurídica de un grupo de ochenta viviendas cuya titularidad correspondía al Ayuntamiento de Segovia. En concreto, en el Informe de 2007 se señaló que se había procedido a formular una resolución a través de la cual se había instado al Ayuntamiento citado la adopción de las medidas adecuadas para identificar, en el plazo de tiempo más breve posible, aquellas viviendas de titularidad municipal que podían ser enajenadas a sus ocupantes por cumplir éstos los requisitos necesarios para ello. Como contestación a nuestra resolución, la Entidad local afectada nos había puesto de manifiesto su voluntad de continuar con aquel procedimiento, así como de alcanzar una solución favorable para todas las partes implicadas.

Sin embargo, en el año 2008 se han presentado dos nuevas quejas en relación con el mismo grupo de viviendas (**20080725** y **20081476**). En las mismas, sus autores ponían de manifiesto su disconformidad con el hecho de que el Ayuntamiento de Segovia no procediera a la venta de dos viviendas concretas a los ocupantes de las mismas.

Ambas quejas han sido admitidas a trámite, habiéndonos dirigido al Ayuntamiento citado en solicitud de información acerca de si, en el supuesto de las dos viviendas identificadas en aquéllas, se cumplen los requisitos para que aquella Entidad local proceda a su enajenación a los ocupantes de las mismas.

En la fecha de cierre del presente Informe, aunque se había recibido la información solicitada por el Ayuntamiento, no se había adoptado aún una postura en relación con los dos expedientes señalados. En el Informe correspondiente al año 2009 pondremos de manifiesto el resultado de la investigación llevada a cabo y de la decisión que, finalmente, se adopte.

Por el contrario, sí se ha adoptado una postura en relación con la cuestión planteada en el expediente **20080690**, aunque, en este caso, la decisión tomada no haya sido favorable para los intereses del ciudadano que había acudido a esta institución.

En esta queja, su autor planteaba su disconformidad con la voluntad manifestada por el Ayuntamiento de Soria de desalojar a un matrimonio que venía residiendo en una vivienda de titularidad municipal durante los últimos treinta y ocho años como consecuencia de la condición de maestro de uno de los cónyuges. Admitida la queja a trámite, nos dirigimos en solicitud de información relativa a la cuestión controvertida indicada al Ayuntamiento antes identificado.

Como contestación a nuestra petición, el Ayuntamiento de Soria nos puso de manifiesto que la vivienda en cuestión, junto con otras veintinueve, habían sido cedidas en 1957 al, entonces, Ministerio de Educación Nacional, con el fin de que fueran utilizadas como casa-habitación de los maestros de la localidad, habiendo sido desafectadas, con posterioridad, en 1990. Asimismo, en relación con la concreta vivienda identificada en la queja, el Ayuntamiento nos informó de que, una vez desaparecidas las circunstancias personales tenidas en cuenta, en su día, para el otorgamiento del derecho a ocupar aquélla, debido a que su ocupante se encontraba en situación de jubilación, no existía un derecho a la ocupación de la vivienda, circunstancia ésta que había sido comunicada a los ocupantes de la misma.

A la vista de la información obtenida, se consideró que la actuación del Ayuntamiento de Soria no era irregular, puesto que, en relación con esta problemática, el Tribunal Supremo había señalado (entre otras, en sus Sentencias de 22 de septiembre de 1992, 30 de noviembre de 1993, 21 de abril de 1994, 11 de diciembre de 1995 y 15 de julio de 2003) que las viviendas de titularidad municipal que habían sido destinadas, en su día, a proporcionar casa-habitación a maestros, debían mantener tal destino mientras éstos desempeñaran sus funciones en el término municipal de que se tratara y hasta el momento en el que las mismas, en su caso, fueran desafectadas y pasasen a ser bienes patrimoniales de la Entidad municipal.

Comunicado lo anterior al autor de la queja, conjuntamente con un desarrollo de la fundamentación jurídica de la decisión adoptada por esta institución de no considerar irregular la actuación del Ayuntamiento de Soria, se procedió al archivo de aquélla.

### 3.2.2. Deficiencias

En el Informe correspondiente al año 2007 nos hicimos eco de la aceptación por la Consejería de Fomento de la resolución formulada en el año 2006 en los expedientes **Q/255/06**, **Q/262/06**, **Q/263/06**, **Q/264/06** y **Q/340/06** (todos ellos con el mismo objeto). En la citada resolución se había recomendado a la Consejería indicada que, como titular y arrendadora de un edificio de viviendas localizado en Valladolid que venía siendo utilizado como residencia habitual por personal de la Guardia Civil y por sus familias, procediera a inspeccionar el mismo con la finalidad de determinar sus condiciones de habitabilidad y de identificar las obras que fuera necesario ejecutar para garantizar que aquéllas fueran adecuadas.

Pues bien, a pesar de la aceptación señalada, en el año 2008 se han vuelto a presentar tres nuevas quejas (**20080735**, **20081646** y **20081746**), en las cuales sus autores pusieron de manifiesto que las viviendas en cuestión continuaban encontrándose en un estado deficiente para su uso residencial y que las obras de reparación que se habían llevado a cabo eran notoriamente insuficientes.

Admitidas las quejas a trámite, nos dirigimos nuevamente a la Consejería de Fomento en solicitud de información acerca de las actuaciones que se hubieran llevado a cabo, en relación con el edificio en cuestión, como consecuencia de la aceptación de la resolución que había sido formulada por esta institución.

En atención a nuestra petición, se remitió por la Administración autonómica un breve informe en el cual se hizo constar, exclusivamente, que se encontraba en estudio la posibilidad de llevar a cabo la reparación de las deficiencias de las viviendas señaladas, barajándose, entre otras posibilidades para solucionar la problemática existente, la formalización de un Convenio entre las partes implicadas, tal y como había sugerido esta institución.

Pues bien, sin perjuicio de la voluntad favorable de la Administración autonómica a llevar a cabo la ejecución de las obras de reparación de las deficiencias de las viviendas en cuestión, el tiempo que había transcurrido desde la constatación de tales deficiencias, sin que las mismas hubieran sido reparadas, condujo a esta Procuraduría a insistir nuevamente en su recomendación de que se adoptasen las actuaciones oportunas para garantizar la adecuada habitabilidad de las viviendas identificadas.

En consecuencia, se procedió a reiterar nuevamente la resolución que había sido formulada a la Consejería de Fomento en los siguientes términos:

> *"Con la finalidad de cumplir con las obligaciones que incumben a esa Administración autonómica como titular y arrendadora de las viviendas integrantes del (...) localizado en (...), acordar, en el plazo de tiempo más breve posible, la ejecución de las obras de reparación que sean necesarias 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".*

Con posterioridad a la fecha de cierre del presente Informe, la Consejería de Fomento nos puso de manifiesto nuevamente la aceptación de nuestra resolución, indicando que se había celebrado una reunión con el Alto Mando de la Guardia Civil con la finalidad de convenir una solución adecuada a la problemática planteada.

Comunicada la circunstancia señalada a los autores de las quejas, se procedió a su archivo. Deseamos que, finalmente, se lleven a cabo las actuaciones necesarias para garantizar que las viviendas en cuestión reúnan las condiciones mínimas de habitabilidad que son exigibles.

### 3.3. Ayudas económicas

A diferencia de lo ocurrido con el número de quejas presentadas en materia de vivienda en general, en el año 2008 ha disminuido el número de conflictos planteados por los ciudadanos en relación con la tramitación y resolución de las diferentes ayudas económicas que la Consejería de Fomento viene convocando anualmente para subvencionar la adquisición, el arrendamiento o la rehabilitación de viviendas. Así, han sido diecisiete las quejas presentadas en relación con estas subvenciones (seis menos que en 2007), confirmándose el proceso descendente que ya se había iniciado en ese año 2007, cuando se presentaron doce quejas menos que en el año 2006.

Las intervenciones llevadas a cabo por esta institución en este concreto ámbito material se han referido a tres tipos de subvenciones; ayudas dirigidas a financiar la adquisición de viviendas nuevas o usadas; ayudas destinadas a subvencionar el alquiler a arrendatarios; y, en fin, ayudas cuyo objeto es la adquisición o la rehabilitación de viviendas rurales.

#### 3.3.1. Ayudas dirigidas a subvencionar la adquisición de viviendas

Cuatro han sido las quejas presentadas en relación con la tramitación y resolución de las ayudas a la adquisición de viviendas convocadas por la Consejería de Fomento, siete menos

que en el año 2007. En cuanto a las decisiones adoptadas por esta institución respecto a este tipo de subvenciones, hemos vuelto a pronunciarnos en relación con alguno de los requisitos exigidos en las Órdenes de convocatoria para poder ser beneficiario de aquéllas.

En concreto, en los expedientes **Q/1927/07** y **20080057** sus autores manifestaban su disconformidad con la exigencia de que, para poder ser beneficiario de la ayuda, los ingresos familiares acreditados por el solicitante deban superar el 20 % del importe del préstamo hipotecario solicitado para la adquisición de la vivienda.

Plantearse si resultaba conforme con el Ordenamiento jurídico exigir el cumplimiento del requisito controvertido, exigía partir del carácter discrecional que el establecimiento de una subvención, y la determinación de los requisitos que deben ser observados para acceder a la misma, tienen para la Administración. Por tanto, únicamente cabía formular desde esta institución una resolución supervisora relacionada con las condiciones exigidas para ser beneficiario de una determinada subvención cuando alguna de ellas condujera a resultados ilegales o claramente arbitrarios.

Pues bien, el fundamento de la exigencia del requisito que había dado lugar a las quejas señaladas, se encontraba en la conveniencia de establecer un criterio mínimo de suficiencia económica que debía ser cumplido por los adquirentes de una vivienda que desearan acceder a la ayuda que nos ocupaba, con el fin de evitar subvencionar situaciones de endeudamiento que no fueran deseables. En este sentido, no se podía calificar de arbitrario que este criterio de suficiencia económica se tradujera en un porcentaje del préstamo formalizado para la adquisición de la vivienda objeto de la ayuda, pues acceder a esta subvención exigía la previa obtención de este préstamo. A esta conclusión ya se había llegado en otros expedientes de queja que habían sido tramitados en años anteriores.

En atención a los argumentos expuestos, se procedió al archivo de las quejas indicadas, no sin antes poner de manifiesto a sus autores la argumentación jurídica de la postura adoptada por esta institución.

A una cuestión de carácter procedimental se refirió el expediente **Q/1825/07**, donde su autor manifestaba una presunta vulneración de los derechos de un solicitante de una ayuda dirigida a subvencionar la adquisición de una vivienda, al haberle sido denegado el acceso al expediente administrativo correspondiente.

Admitida la queja a trámite, nos dirigimos a la Consejería de Fomento en solicitud de información relacionada con la problemática planteada. A la vista del informe que fue proporcionado por la citada Consejería, se podía llegar a la conclusión de que, con posterioridad a la intervención de esta institución, se había solucionado la cuestión concreta planteada en aquella queja, puesto que el interesado había podido acceder al expediente administrativo de

conformidad con lo previsto en la normativa aplicable. Una vez comunicado lo anterior al autor de la queja, se procedió al archivo de esta última.

Para finalizar la referencia a la actuación de esta Procuraduría en relación con la tramitación y resolución de las ayudas dirigidas a subvencionar la adquisición de vivienda, cabe poner de manifiesto la aceptación de una resolución formulada a la Consejería de Fomento en el año 2007 a la que se hizo referencia en nuestro anterior Informe (expediente **Q/718/07**). En esta resolución se había recomendado a la Consejería indicada la estimación de un recurso de reposición que había sido planteado frente a una resolución denegatoria de una ayuda a la adquisición de vivienda y la concesión de la misma.

Pues bien, en el año 2008 la Administración autonómica nos ha comunicado que, en cumplimiento de nuestra resolución, se estaba tramitando el procedimiento para resolver el recurso de reposición señalado, con la finalidad de estimar el mismo y conceder la subvención solicitada. Comunicado lo anterior al autor de la queja, se procedió al archivo de esta última.

### 3.3.2. Ayudas al alquiler

En la introducción de la presente parte del Informe, relativa a la acción de los poderes públicos relacionada con el derecho a acceder a una vivienda digna y adecuada de todos los ciudadanos, ya hacíamos referencia, un año más, a la conveniencia de continuar fomentando el alquiler como régimen de tenencia de la vivienda. En este sentido, según los datos del Ministerio de Vivienda, en Castilla y León y en 2007, de un total de 962.840 viviendas principales, únicamente 77.236 se encontraban arrendadas.

Sin duda, una de las fórmulas más adecuadas para incrementar el régimen de tenencia en alquiler es el establecimiento de ayudas económicas dirigidas a subvencionar el pago de la renta por parte de los arrendatarios, especialmente dirigidas a los jóvenes y a otros grupos sociales con especiales dificultades para acceder a una vivienda.

Ocho han sido las quejas presentadas por los ciudadanos relativas a la tramitación y resolución de las ayudas económicas convocadas por la Consejería de Fomento para subvencionar el pago del alquiler a arrendatarios (dos más que en el año 2007).

En dos de estos expedientes (**20080432** y **20080437**), una vez admitidas las quejas a trámite y solicitada la información correspondiente a la Consejería de Fomento, se llegó a la conclusión de que la denegación de la subvención solicitada no era irregular, puesto que, en ambos casos, se pudo constatar el incumplimiento de alguno de los requisitos establecidos en la convocatoria para poder ser beneficiario de aquélla. En consecuencia, se procedió al archivo de las quejas indicadas, no sin antes comunicar al ciudadano el contenido de la información

obtenida en relación con la cuestión concreta planteada en su queja, así como la fundamentación jurídica de la de decisión adoptada por esta institución.

Por el contrario, sí se observó la existencia de una irregularidad en la tramitación de la solicitud a la que se refería el expediente **20080133**. En esta queja, su autor manifestaba su disconformidad con la cuantía de la ayuda económica al alquiler concreta que había sido concedida a un solicitante en la convocatoria correspondiente al año 2007, llevada a cabo a través de la Orden FOM/313/2007, de 26 de febrero. Admitida la queja a trámite, nos dirigimos a la Consejería de Fomento en solicitud de información acerca del procedimiento concreto identificado en aquélla.

En atención a nuestra petición, se remitió por la Administración autonómica un informe, de cuyo contenido se desprendía que la cuantía económica de la subvención concedida al solicitante en cuestión se había debido al hecho de que el mismo únicamente había acreditado ante la Administración autonómica el pago de la renta correspondiente a los meses de octubre, noviembre y diciembre de 2006, sin que se hubieran aportado en ningún momento del procedimiento los documentos donde constase el abono de aquella renta en los meses del año 2007 comprendidos dentro del período subvencionable al amparo de aquella convocatoria.

A la vista de la información obtenida, se procedió a formular una resolución a la Consejería de Fomento con base en los argumentos jurídicos que a continuación se señalan de forma resumida.

El apartado quinto, punto 3, letra e), de la Orden de convocatoria de las ayudas al alquiler para el año 2007, exigía la presentación, junto con la solicitud, de la documentación acreditativa del pago de la renta del período correspondiente al año 2007, período que debía entenderse necesariamente referido a los meses anteriores a la fecha de aquella presentación. Respecto a estos recibos correspondientes al año 2007 que debían presentarse junto con la solicitud, procedía preguntarse si la Administración autonómica, a la vista de la ausencia de los mismos entre la documentación que se había acompañado a la solicitud inicial, tenía la obligación de haber requerido a la solicitante su aportación.

En este sentido, el punto cinco del apartado cinco de la convocatoria señalaba expresamente que, si la solicitud no iba acompañada de los documentos preceptivos, se debía requerir al interesado para que, en un plazo de diez días, acompañase los mismos. Asimismo, jurisprudencialmente, el TS (entre otras, en sus Sentencias de 20 de marzo de 2003 y 21 de octubre de 2004) ha configurado expresamente el trámite de subsanación regulado en el art. 71 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, del cual era reproducción el previsto en la convocatoria, como un derecho inderogable de todo particular y como una obligación de la Administración.

En consecuencia, en el supuesto concreto que había sido planteado en la queja, el solicitante era titular de un derecho a que le fueran requeridos por la Administración autonómica, una vez presentada su solicitud de ayuda, los recibos correspondientes a los meses de 2007 anteriores a esta presentación. Correlativamente, la Administración autonómica tenía la obligación de llevar a cabo aquel requerimiento e, incumplida esta obligación, no resultaba imputable a la solicitante el no reconocimiento de la cuantía de la subvención correspondiente a aquellos meses. Lo anterior, evidentemente, era también aplicable a todas las solicitudes presentadas al amparo de la convocatoria de las ayudas al alquiler correspondiente al año 2008 donde concurriera la misma circunstancia que en el supuesto planteado en aquella queja.

En atención a la fundamentación jurídica expuesta, se procedió a formular una resolución a la Consejería de Fomento en los siguientes términos:

*"Primero.- En relación con la solicitud de ayuda económica destinada a subvencionar el alquiler a arrendatarios de viviendas para el año 2007 presentada por (...), adoptar las siguientes medidas:*

*1. Requerir a la interesada la aportación de la documentación acreditativa del pago de la renta correspondiente a los meses de enero, febrero y marzo de 2007.*

*2. En el supuesto de que el requerimiento anterior fuera debidamente atendido, adoptar una resolución, al amparo de lo dispuesto en el régimen transitorio previsto en el apartado undécimo de la Orden FOM/385/2008, de 5 de marzo, a través de la cual se reconozca a la solicitante la subvención correspondiente a la parte del período subvencionable integrada por los tres meses del año 2007 señalados.*

*Segundo.- Con carácter general y al amparo de lo dispuesto en el apartado quinto, punto 5, de la Orden FOM/385/2008, de 5 de marzo, por la que se han convocado ayudas económicas destinadas a subvencionar el alquiler a arrendatarios de viviendas para el año 2008 y en el art. 71.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, requerir a los solicitantes, cuando sea necesario, la presentación de la documentación acreditativa del pago de la renta correspondiente a los meses del año 2007 incluidos dentro del período subvencionable y a los meses del año 2008 anteriores a la fecha de presentación de la solicitud".*

La resolución transcrita fue aceptada expresamente por la Consejería de Fomento, poniéndonos de manifiesto la Consejería citada que se había procedido a adoptar las medidas recomendadas por esta Procuraduría. Comunicado el contenido de esta contestación a nuestra resolución al autor de la queja, se procedió al archivo de esta última.

A diferencia de lo ocurrido en el supuesto anterior, en los expedientes **20080346** y **20080442** no fue necesario adoptar una resolución para alcanzar una solución favorable para los intereses de los ciudadanos interesados. En efecto, en ambos supuestos, admitidas las quejas a trámite y solicitada la información relativa a las cuestiones planteadas en cada una de ellas, se comprobó la solución de los hechos que habían motivado las mismas con posterioridad a la intervención de esta Procuraduría. Así, en el primer caso, se había reconocido la condición de beneficiario de la subvención a un solicitante, y, en el segundo, se había procedido al pago de la subvención que ya había sido previamente concedida. Una vez informados los autores de las quejas del resultado de las actuaciones de esta institución, se procedió al archivo de las mismas.

Por último, también de oficio ha intervenido esta Procuraduría en relación con una concreta medida de fomento del alquiler, consistente en la concesión de ayudas económicas a los jóvenes arrendatarios de viviendas. En efecto, tal y como hemos señalado en la parte de este Informe dedicada a las actuaciones de oficio, se ha llevado a cabo una intervención de oficio en relación con la gestión en Castilla y León de la renta básica de emancipación de jóvenes (**20080484**). A aquella parte nos remitimos aquí para poder obtener más información acerca del contenido de esta actuación de oficio y de su resultado.

### 3.3.3. Ayudas a la vivienda rural

En una Comunidad como Castilla y León, con un gran número de localidades con una población reducida, revisten una especial relevancia aquellas ayudas económicas específicamente dirigidas a fomentar la adquisición y rehabilitación de viviendas ubicadas en núcleos rurales. Esta concreta medida se encuentra dirigida a procurar la fijación de población en aquellos núcleos y a revitalizar la actividad económica desarrollada en los mismos.

Aunque han sido únicamente dos las quejas presentadas en relación con este tipo de subvenciones, en ambos casos la cuestión planteada en las mismas se encontraba directamente relacionada con la propia configuración de las ayudas a través de la definición de lo que debe considerarse como núcleo rural.

En efecto, en el expediente **20080745** se cuestionaba, precisamente, la definición de núcleo rural contenida en el Plan de Vivienda y Suelo de Castilla y León 2002-2009 y en las convocatorias anuales de las ayudas destinadas a la vivienda rural. En este sentido, de conformidad con la normativa aplicable, se consideraban como núcleos rurales todos los municipios de la Comunidad a excepción de los que excedieran de 10.000 habitantes y los que tuvieran más de 3.000 habitantes y se encontrasen a menos de 30 kilómetros de la capital de la provincia.

Admitida la queja a trámite, nos dirigimos en solicitud de información relacionada con la cuestión controvertida planteada a la Consejería de Fomento, organismo que se limitó a remitirse a la definición de núcleo rural contenida en el art. 6 del Decreto 52/2002, de 27 de marzo, en la redacción dada por el Decreto 64/2006, y en la Orden FOM/387/2008, de 5 de marzo, por la que se convocaron las ayudas a la vivienda rural para el año 2008. Esta definición era también la contenida en el DLeg 1/2008, de 25 de septiembre, por el que se aprobó el texto refundido de las disposiciones legales de la Comunidad de Castilla y León en materia de tributos cedidos.

Considerando lo anterior, se procedió a formular, con posterioridad a la fecha de cierre de este Informe, una resolución a la Consejería de Fomento con base en los argumentos jurídicos que a continuación se exponen.

En primer lugar, se debía poner de manifiesto que correspondía a la Administración General de la Comunidad determinar los requisitos que debían ser cumplidos para obtener la condición de beneficiario de las subvenciones que fueran convocadas por los organismos integrantes de aquélla. Por tanto, no se podía afirmar, en principio, que el establecimiento de unos requisitos concretos que debieran ser reunidos por una vivienda para que la misma fuera considera como vivienda rural, fuera una previsión contraria al Ordenamiento jurídico.

Ahora bien, podía ser objeto de valoración la adecuación de aquellas condiciones a los fines perseguidos por aquellas ayudas, tratando de evitar de esta forma, exclusiones en el acceso a la subvención que no encontraran justificación suficiente en el cumplimiento de aquellos fines. En el supuesto de las ayudas a la vivienda rural, los objetivos fijados se refieren al ámbito rural y a los pueblos, remitiendo ambas expresiones a conceptos como núcleos de población de tamaño reducido o localidades poco pobladas y separadas físicamente de las ciudades de mayor extensión.

Sin embargo, la definición de núcleo rural contenida en el Plan Director de Vivienda y Suelo de Castilla y León 2002-2009, tras la reforma del mismo que tuvo lugar a través del Decreto 64/2006, de 14 de septiembre, se realizaba, en cuanto a su localización, con referencia exclusiva al concepto de municipio. Esta definición convertía un elemento relativo a la organización territorial y administrativa de una población concreta en un factor absolutamente determinante para integrar una vivienda localizada en la misma dentro del concepto de vivienda rural.

Este concepto de núcleo rural motivaba la exclusión de actuaciones en viviendas localizadas en núcleos de población reducidos y separados físicamente de ciudades más pobladas, debido a la única circunstancia de que aquéllos se encontrasen integrados administrativamente en el término municipal al cual pertenecían también aquellas ciudades

(como ocurre, por ejemplo, en el supuesto de localidades integrantes de los términos municipales de Soria, Segovia, Valladolid o Zamora, pero distanciadas físicamente de las ciudades señaladas).

La circunstancia descrita introducía una disfuncionalidad en la aplicación de las ayudas a la vivienda rural que podía ser corregida a través de una flexibilización del concepto de núcleo rural contemplado en el Plan Director de Vivienda y Suelo de Castilla y León 2002-2009. En este sentido, conceptos más flexibles de vivienda rural que superaban la ubicación en un término municipal determinado como elemento exclusivo de su concepto, desde el punto de vista de su localización, se podían encontrar en el ordenamiento de otras comunidades autónomas, como Galicia o Canarias.

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

> *"Valorar la flexibilización del concepto de núcleo rural contenido actualmente en el Plan Director de Vivienda y Suelo de Castilla y León 2002-2009, incluyendo dentro de aquél 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 los requisitos adicionales que, en su caso, se consideren oportunos, 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 convocadas anualmente por la Consejería de Fomento de la Junta de Castilla y León".*

En el Informe correspondiente a 2009, se pondrá de manifiesto el sentido de la contestación de la Consejería de Fomento a la resolución citada.

Por su parte, en el expediente **20081882**, a diferencia de lo ocurrido en el supuesto anterior, se había procedido a solicitar la 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. Admitida la queja a trámite, se solicitó información a la Consejería de Fomento, estando pendiente la adopción de una postura por esta institución. La decisión que se tome estará, evidentemente, condicionada por el contenido de la resolución anterior, sin olvidar el carácter discrecional que para la Administración tiene el establecimiento de los requisitos que deban ser cumplidos para poder obtener la condición de beneficiario de una determinada ayuda.

Por último, cabe mencionar la postura adoptada por esta institución en relación con la cuestión planteada en el expediente **Q/1562/07**. En esta queja, su autor manifestaba su disconformidad con la denegación de una ayuda a la adquisición de una vivienda rural. Admitida la queja a trámite, nos dirigimos en solicitud de información a la Consejería de Fomento.

A la vista del contenido del informe proporcionado por la Consejería citada en atención a nuestra petición, se pudo comprobar que no se cumplían los requisitos exigidos en la convocatoria (entre otros, adquisición de la vivienda dentro del período temporal previsto en aquélla) para poder acceder a la subvención solicitada. En consecuencia, se procedió al archivo de la queja, no sin antes poner de manifiesto al autor de la misma la información obtenida y la fundamentación jurídica de la decisión adoptada.

## 4. TRANSPORTES

Castilla y León es la Comunidad más extensa de España y la cuarta de la Unión Europea. Una idea de su amplitud nos la proporcionan las distancias kilométricas que hay que recorrer entre algunos de sus puntos, distancias como, por ejemplo, los 470 kilómetros que separan Ágreda (Soria) de Ciudad Rodrigo (Salamanca) o los 509 existentes entre Villafranca del Bierzo (León) y Arcos de Jalón (Soria). Si a esta amplitud añadimos la dispersión poblacional que caracteriza a esta Comunidad, el resultado es que la existencia de una red de servicios de transporte público adecuada y de calidad, a la que puedan acceder todos los ciudadanos con independencia del lugar donde residan, se erige en presupuesto básico de la vertebración del territorio y de la eficacia de muchos de los derechos reconocidos a aquéllos en la Constitución y en el Estatuto de Autonomía.

En este sentido, objetivos estatutarios que deben orientar las actuaciones de los poderes públicos, como la prestación de unos servicios públicos de calidad (art. 16.1 del Estatuto de Autonomía) o la cohesión social y territorial (art. 16.2), únicamente se pueden lograr si la red de transportes de viajeros y de mercancías se extiende a lo largo de todo el territorio y funciona con unos parámetros de calidad propios del Siglo XXI.

Las administraciones públicas, y en concreto la autonómica, son conscientes de la relevancia que el funcionamiento de los transportes tiene para los ciudadanos de Castilla y León, siendo prueba de ello la creación de sistemas como el servicio de transporte a la demanda, que ya ha sido elogiado por esta Procuraduría en anteriores informes. Queda pendiente la aprobación de un marco legal regulador del transporte interurbano de viajeros, ya comprometida por el Excmo. Sr. Presidente de la Junta de Castilla y León en su discurso de investidura. En relación con esta futura norma legal y como se ha puesto de manifiesto en la parte de este Informe dedicada a las actuaciones de oficio llevadas a cabo por esta Procuraduría, en 2008 se ha sugerido a la Administración autonómica la inclusión en aquélla 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.

Centrándonos en el análisis de las quejas que se han presentado en 2008 en relación con esta materia, procede señalar que han sido veintisiete los conflictos relativos al

funcionamiento de los servicios de transporte que han conducido a los ciudadanos a acudir a esta institución (tres más que en 2007 y ocho más que en 2006). Se observa, por tanto, un paulatino ascenso del número de quejas presentadas en este ámbito material. Por materias, veintiuna quejas se refirieron a los servicios de transporte de viajeros por carretera (de las mismas, únicamente tres se encontraban relacionadas con el transporte urbano) y seis al transporte ferroviario (cuatro de ellas, en concreto, al servicio de alta velocidad que entró en funcionamiento entre las localidades de Valladolid y Madrid en el mes de diciembre de 2007).

En cuanto a las resoluciones formuladas en 2008 por esta institución, cabe destacar las adoptadas, tanto de oficio como a instancia de los ciudadanos, en relación con las infraestructuras de transporte de viajeros y de mercancías (tres), y con los derechos de los usuarios de los transportes interurbanos (dos). A éstas, procede añadir aquí una resolución relacionada con la forma de pago de las tarifas establecidas para un servicio de transporte urbano colectivo de viajeros.

Para finalizar esta introducción, conviene indicar que la tramitación de las quejas presentadas en 2008 en materia de transportes ha contado, con carácter general, con la colaboración de las administraciones competentes (en especial, la autonómica), que han procedido a atender nuestras peticiones de información y a contestar a nuestras resoluciones. Únicamente cabe mencionar la ausencia de contestación, en la fecha de cierre del presente Informe, de la resolución de oficio (**OF/13/07**) formulada a la Consejería de Fomento en relación con las estaciones de transporte de viajeros, a pesar de que aquélla había sido reiterada ya en tres ocasiones.

## 4.1. Transporte por carretera

### 4.1.1. Estaciones de transporte

La ubicación y las condiciones de las instalaciones de las estaciones de transporte influyen de una forma esencial en la calidad de la prestación de los servicios que utilizan necesariamente aquéllas. En el año 2008, esta Procuraduría ha formulado resoluciones relacionadas tanto con las estaciones de transporte de viajeros como con las infraestructuras de transporte de mercancías.

En relación con las primeras, ya señalábamos en nuestro anterior Informe que en 2007 se había formulado, como consecuencia de la tramitación del expediente **Q/219/07**, una resolución al Ayuntamiento de Toro, en la cual se había instado al mismo a que procediera a la aprobación del reglamento de régimen interior de la estación de autobuses de esa localidad de la provincia de Zamora, con la finalidad de mejorar el funcionamiento y la calidad de los servicios prestados en aquélla.

La resolución señalada, que fue aceptada por el Ayuntamiento de Toro, se encontraba en el origen de la actuación de oficio **OF/13/07**, relativa a las condiciones generales de las estaciones de autobuses de la Comunidad. En efecto, considerando el resultado de la investigación llevada a cabo en relación con la estación de la localidad citada, se estimó oportuno extender la misma a todas las estaciones de transporte de viajeros de Castilla y León, con los resultados expuestos en la parte de este Informe dedicada a las actuaciones de oficio, a la cual nos remitimos aquí.

Sin embargo, respecto a la estación de autobuses de Toro, en el año 2008 un ciudadano nos puso de manifiesto que, de las deficiencias que habían dado lugar a la queja presentada en 2007, únicamente se habían solucionado las relacionadas con la utilización de los servicios de la estación y con la celebración de conciertos en las dársenas de la misma, permaneciendo sin solución otras, como la imposibilidad de utilizar la sala de espera y la consigna una vez que finalizaba el horario de apertura de las taquillas o la deficiente limpieza e iluminación de la zona de andenes.

A la vista de lo anterior, se estimó oportuna la apertura de una segunda queja (expediente **20080285**) y la admisión a trámite de la misma. En consecuencia, nos dirigimos nuevamente al Ayuntamiento de Toro en solicitud de información acerca de las actuaciones que habían sido adoptadas con la finalidad de mejorar el funcionamiento de la estación de autobuses con posterioridad a la aceptación de la resolución formulada por esta institución.

En atención a esta petición de información, aquel Ayuntamiento nos puso de manifiesto que la limpieza de las instalaciones de la estación de autobuses había mejorado, así como que las mismas tenían un horario de apertura y cierre que era aceptado por la Entidad Local. No obstante, se indicaba también en el informe municipal que se encontraba en procedimiento de elaboración el reglamento de funcionamiento interno de la estación de autobuses.

A la vista de lo informado, se consideró oportuno reiterar la recomendación que se había realizado al Ayuntamiento en 2007, e instar nuevamente a la Entidad local a que procediera a la aprobación del reglamento de régimen interior de la estación de transporte de viajeros ubicada en el término municipal de Toro, de conformidad con lo dispuesto en el art. 132.3 de la Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres. A través de este reglamento se debían regular cuestiones tales como los servicios de transporte que debían utilizar necesariamente la estación; la forma en la cual tuvieran las empresas transportistas que usar las instalaciones de aquélla; los sistemas a través de los cuales los usuarios de la estación pudieran acceder a servicios prestados en la misma, como los de expedición de billetes, consigna o información; las tarifas de los servicios de la estación;

cuestiones relacionadas con el personal que prestase servicios en aquélla; o, en fin, cualquier otro relacionado con el funcionamiento de la estación o con los derechos y deberes de los usuarios de la misma y de las empresas transportistas que la utilizasen. Una adecuada regulación de los extremos indicados contribuiría, sin lugar a dudas, a mejorar la calidad de los servicios prestados en una estación de transporte de viajeros. Por el contrario, la ausencia de la citada regulación o lo inadecuado de la misma podía generar conflictividad e insatisfacción en los usuarios.

Con base en la fundamentación expresada, se procedió a formular, nuevamente, una resolución al Ayuntamiento de Toro en los siguientes términos:

> *"Adoptar las medidas oportunas para garantizar que, en el plazo de tiempo más breve posible, se produzca la aprobación del reglamento de régimen interior de la estación de autobuses de Toro".*

Esta resolución fue aceptada expresamente por el Ayuntamiento destinatario de la misma, circunstancia que, una vez comunicada al autor de la queja, dio lugar al archivo de esta última.

Pero, como señalábamos con anterioridad, en 2008 también se ha adoptado una resolución en relación con una infraestructura de transporte de mercancías. En efecto, en el expediente **Q/1550/07** se planteaba la presunta existencia de diversas irregularidades relacionadas con la construcción y funcionamiento de un túnel de lavado de camiones en el centro de transporte de mercancías de Aranda de Duero (Burgos). Admitida la queja a trámite, nos dirigimos en solicitud de información relativa a la cuestión señalada al Ayuntamiento de Aranda de Duero y a la Consejería de Fomento.

De los informes remitidos en atención a las peticiones de información formuladas, se desprendía que se había llevado a cabo una ampliación del centro de transporte de mercancías antes identificado, incluyendo en el mismo la prestación de dos nuevos servicios (descanso, y lavado y cambio de engrase de camiones) a los usuarios de aquél. Sin embargo, se había mantenido inalterado el contrato inicial celebrado, en su día, con una mercantil para la gestión de la estación, asumiendo la sociedad adjudicataria del mismo las nuevas obligaciones derivadas de aquella ampliación.

Considerando el contenido de la información obtenida, se procedió a formular una resolución al Ayuntamiento indicado, con base en los argumentos jurídicos que a continuación se expresan de forma resumida.

La Administración tiene la potestad de modificar un contrato de gestión de servicios públicos, como el que había dado lugar a la queja. Ahora bien, aquella potestad se encontraba

sometida a límites cuya superación determinaba, en algunos casos, la necesidad de acudir a la celebración de un nuevo contrato. Al respecto, el Tribunal Supremo había señalado (entre otras, en sus Sentencias de 9 de octubre de 1995 y de 19 de febrero de 2008) que el ejercicio de esta facultad de modificación contractual no permitía alterar sustancialmente ni el objeto ni las condiciones esenciales de un contrato. Por su parte, la Junta Consultiva de Contratación Administrativa venía manteniendo criterios restrictivos en relación con la posibilidad de llevar a cabo modificaciones de contratos de gestión de servicios públicos (entre otros, Informes de 21 de diciembre de 1995, de 12 de marzo de 2004 y de 24 de marzo de 2006).

En consecuencia, surgieron, cuando menos, dudas acerca de la posibilidad jurídica de acudir a una modificación del contrato de gestión del aparcamiento de vehículos pesados referido en la queja para introducir, como prestaciones del mismo, la construcción y explotación de un edificio de descanso y de un túnel de lavado y cambio de engrase. Por tanto, se estimó conveniente que, con carácter previo a la adopción de una decisión al respecto y al amparo de lo dispuesto en el art. 17 del RD 30/1991, de 18 de enero, de Régimen Orgánico y Funcional de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa, se procediera por el Ayuntamiento a solicitar un Informe a este órgano acerca de la posibilidad de modificar en el supuesto concreto planteado en la queja el contrato precitado o, en caso contrario, de la necesidad de llevar a cabo la licitación de un nuevo contrato.

En cualquier caso, en relación con las licencias otorgadas para la ampliación de la terminal, sí procedía señalar que se había constatado la ejecución de obras de construcción del puente de lavado que no se encontraban amparadas por la correspondiente licencia urbanística.

En atención a los argumentos expuestos, se procedió a formular una resolución al Ayuntamiento de Aranda de Duero en los siguientes términos:

> *"En relación con la ampliación del centro de transporte de mercancías de Aranda de Duero, consistente en la construcción y explotación de un túnel de lavado y cambio de engrase y de un edificio de descanso, adoptar las siguientes medidas:*
>
> *Primero.- Solicitar, al amparo de lo dispuesto en el art. 17 del RD 30/1991, de 18 de enero, un Informe a la Junta Consultiva de Contratación Administrativa acerca de si la ampliación indicada debe dar lugar a una modificación del contrato de gestión de aparcamiento de vehículos pesados celebrado, con fecha 21 de diciembre de 1998, con (...), o a la celebración de un nuevo contrato, previa tramitación del procedimiento de adjudicación que corresponda de conformidad con lo dispuesto en la normativa aplicable a la contratación de las administraciones públicas.*
>
> *Segundo.- Considerando el contenido del Informe que sea emitido por la Junta Consultiva de Contratación Administrativa, formalizar la modificación del contrato*

*inicialmente celebrado o celebrar un nuevo contrato, previa tramitación de los procedimientos aplicables en uno y otro caso.*

*Tercero.- Tramitar y resolver un procedimiento sancionador, de conformidad con lo dispuesto en los arts. 114 de la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León y 341 del Decreto 22/2004, de 29 de enero, por el que se aprueba su Reglamento de desarrollo, por la ejecución de obras de construcción del puente de lavado en el centro de transportes en cuestión sin haber obtenido previamente la preceptiva licencia urbanística".*

La resolución transcrita fue comunicada, además de al autor de la queja, a la Consejería de Fomento.

Como contestación a nuestra resolución y en aceptación de la misma, el Ayuntamiento de Aranda de Duero nos puso de manifiesto que había procedido a llevar a cabo las actuaciones recomendadas por esta institución. Una vez comunicado el resultado de nuestra intervención al autor de la queja y a la Consejería de Fomento, se procedió al archivo de aquélla.

### 4.1.2. Transporte interurbano de viajeros

Dos han sido, fundamentalmente, las problemáticas de las que se ha ocupado esta Procuraduría en 2008 en relación con el transporte interurbano de viajeros: inexistencia o insuficiencia de los servicios existentes en una determinada localidad o zona geográfica; y tramitación y resolución de reclamaciones presentadas por los usuarios denunciando irregularidades en la prestación de estos servicios.

La primera de las cuestiones indicadas fue la planteada en el expediente de queja **Q/1829/07**, donde un ciudadano manifestaba su disconformidad con las condiciones en las cuales se prestaba el servicio de transporte público de viajeros por carretera en la localidad de Gallegos (provincia de Segovia). En concreto, se señalaba que el servicio que se venía prestando entre las localidades de Grado del Pico y Segovia (en ambos sentidos), a su paso por la localidad de Gallegos, no realizaba su parada en el casco urbano de esta última localidad, sino en una localización situada a 1,5 km. de aquél. Admitida la queja a trámite nos dirigimos en solicitud de información relacionada con la cuestión controvertida indicada a la Consejería de Fomento.

A la vista de la información proporcionada por la Consejería citada, se podía concluir que era posible que se estuviera incumpliendo una de las previsiones contempladas en el título concesional del servicio de transporte de viajeros antes identificado, en relación con las expediciones, calendario y horario previstos en aquél. Así, según el mismo, una de las expediciones, de lunes a sábado y de ida y vuelta, debía realizar su parada en la localidad de

Gallegos, deduciéndose de la información obtenida, o bien que no se estaba cumpliendo el tráfico previsto para la expedición señalada en el título concesional o bien que el horario en el que se realizaba la desviación indicada no era el previsto en dicho título.

Considerando el contenido de esta información, se procedió a formular una resolución a la Consejería de Fomento con base en la fundamentación que a continuación se expone de forma resumida.

El art. 75.1 de la Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres, establecía que el servicio de transporte público regular permanente de viajeros de uso general debía prestarse en las condiciones fijadas en el título concesional. En concreto, el art. 81 del RD 1211/1990, de 28 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley anterior, exigía a los concesionarios prestar el servicio de acuerdo con el calendario, las expediciones y los horarios señalados en el título concesional y en la documentación anexa a éste. El incumplimiento por el concesionario de los tráficos, itinerario, expediciones o puntos de parada establecidos se encontraba tipificado en el art. 140.15.2 de la Ley antes señalada como infracción administrativa muy grave.

Por tanto, la Administración autonómica, en el ejercicio de sus competencias en materia de transporte, debía garantizar el cumplimiento de los tráficos, itinerario, expediciones o puntos de parada del servicio referido en la queja, procediendo también a la apertura de un trámite de información previa, en el sentido previsto en el art. 209 el RD 1211/1990, de 28 de septiembre, antes citado, con la finalidad de determinar si efectivamente se estaba incumpliendo la previsión del título concesional antes enunciada, y de proceder a la incoación, en caso afirmativo, del correspondiente procedimiento sancionador.

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

> *"En relación con la prestación del servicio de transporte público regular permanente y de uso general de viajeros por carretera Grado del Pico-Segovia, con hijuelas (...) y con la finalidad de facilitar el desplazamiento de las personas residentes en la localidad de Gallegos (Segovia) a la capital de la provincia, llevar a cabo las siguientes actuaciones:*
>
> *Primero.- Requerir a la mercantil concesionaria del servicio para que realice una expedición de ida y vuelta entre las localidades de Ayllón y Segovia, desviándose por la carretera que une las localidades de Gallegos, Martincano, Cotanillo y Aldealuenga de Pedraza, y realizando una parada en la marquesina que se encuentra en la primera de las localidades citadas (la expedición de ida es conveniente que sea la primera del día de las tres previstas en el título concesional).*

*Segundo.- Proceder a la apertura de un trámite de información previa dirigido a constatar un posible incumplimiento de los tráficos, itinerario, expediciones o puntos de parada señalados en el título concesional que afecte a la localidad de Gallegos (Segovia), incoando, en el supuesto de que se confirme el citado incumplimiento, el correspondiente procedimiento sancionador por la presunta comisión de la infracción administrativa tipificada en el art. 140.15.2 de la Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres".*

La resolución transcrita fue aceptada expresamente por la Consejería de Fomento, circunstancia ésta que motivó el archivo de la queja, tras comunicar a su autor el resultado de nuestra intervención.

Sin embargo, meses después de esta aceptación, el ciudadano nos puso de manifiesto nuevamente que, sin perjuicio de la implantación del servicio de transporte a la demanda en la zona, no se estaba cumpliendo el título concesional del servicio referido en la queja en la forma indicada por esta institución.

En consecuencia, se procedió a la apertura de un segundo expediente (**20081776**), admitiéndose a trámite al mismo y dirigiéndonos de nuevo a la Consejería de Fomento en solicitud de información relativa a las actuaciones que hubieran sido llevadas a cabo por aquélla con posterioridad a la aceptación de nuestra resolución, en orden a garantizar el cumplimiento del título concesional en cuestión.

En la fecha de cierre de este Informe, la información solicitada no había sido recibida en esta institución. En el Informe de 2009, pondremos de manifiesto el resultado final de la intervención de esta institución en relación con la problemática señalada.

Por el contrario, sí fue posible alcanzar un resultado satisfactorio para los intereses del ciudadano que había acudido a esta institución en el expediente **20080291**. En esta queja, su autor nos puso de manifiesto la inexistencia de servicios de transporte público de viajeros por carretera con parada en Coladillo, término municipal de Arcones (Segovia). Admitida la queja a trámite, nos dirigimos en solicitud de información relacionada con la problemática planteada a la Consejería de Fomento, quien nos informó de la puesta en funcionamiento del servicio de transporte a la demanda en la zona básica de salud de La Sierra, a la que pertenecía la localidad antes citada.

En consecuencia, considerando que el acceso al servicio indicado, mejoraba notablemente, como ha ocurrido en otros muchos lugares de la Comunidad, los servicios de transporte público de viajeros de la zona, se procedió al archivo de la queja, comunicando a su autor la información proporcionada por la Consejería citada.

La segunda de las cuestiones relacionadas con los servicios de transporte interurbano de viajeros sobre la que se ha pronunciado esta institución en 2008, es la relacionada con aquellas reclamaciones que son presentadas por los ciudadanos como consecuencia de una deficiente prestación del servicio.

Esta problemática se encuentra, en muchos casos, íntimamente vinculada a la indefinición del estatuto del usuario de este tipo de servicios a la que nos hemos referido en la resolución formulada en la actuación de oficio **20080650**. En la misma, como se desarrolla en la parte de este Informe dedicada a las intervenciones llevadas a cabo de oficio por esta institución en 2008, se sugirió la incorporación de aquel estatuto al futuro Proyecto de Ley de Transporte Rural e Interurbano.

La regulación sugerida contribuiría a evitar conflictos como los planteados en los expedientes **Q/943/07** y **20080513**.

En la primera de las quejas señaladas, su autor manifestaba su disconformidad con la tramitación de una denuncia presentada ante el Servicio Territorial de Fomento de León en relación con el sistema de venta de billetes y la disponibilidad de plazas en un servicio de transporte regular de viajeros prestado entre las localidades de León y Benavente. Admitida la queja a trámite, nos dirigimos a la Consejería de Fomento, en dos ocasiones, en solicitud de información correspondiente a la cuestión que constituía su objeto.

Del informe proporcionado a esta institución en atención a nuestra petición, se desprendía, en cuanto a la tramitación de la denuncia indicada, que, una vez que había sido presentada la misma, la Administración autonómica procedió a poner en conocimiento, de forma verbal, a la mercantil concesionaria del servicio denunciada la formulación de la precitada denuncia. Con posterioridad, se había remitió al denunciante un escrito en el cual se exponían las características del servicio de transporte que había motivado la queja, así como las obligaciones de la empresa concesionaria en cuanto al número de vehículos utilizados y plazas de las que disponían los mismos. Desde un punto de vista material, los hechos denunciados no implicaban, en principio, una vulneración del título concesional, puesto que, en el mismo, nada se señalaba en relación con los sistemas de venta de billetes que motivaban inicialmente la denuncia.

Considerando el contenido de la información obtenida, se procedió a formular una resolución a la Consejería de Fomento en atención a los argumentos que a continuación se indican resumidamente.

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, establecía que, una vez presentada una denuncia relacionada con la prestación de servicios de transporte público de

viajeros y con anterioridad a la iniciación del procedimiento sancionador, el órgano administrativo competente para su instrucción debe llevar a cabo de oficio cuantas actuaciones resultasen adecuadas para la determinación, conocimiento y comprobación de los hechos en virtud de los cuales hubiera de dictarse la resolución, pudiendo, en su caso, acordar el archivo de las actuaciones cuando de éstas no se derivara responsabilidad. Entre aquellas actuaciones podía incluirse un traslado de los hechos puestos de manifiesto en la denuncia a la persona, física o jurídica, denunciada con el fin de que ésta alegase lo que estimase oportuno a su derecho. En cualquier caso, parecía evidente que las actuaciones a las que se refería el art. 209 del RD 1211/1990, de 28 de septiembre, debían ser escritas.

En consecuencia, era necesario poner de manifiesto que las actuaciones verbales a las que se había referido la Administración autonómica debieron haberse realizado de forma escrita. En este sentido, aunque los hechos puestos de manifiesto en la denuncia que había dado lugar a esta queja no constituían una infracción administrativa tipificada en la normativa de transportes, aquélla había sido tramitada de forma irregular por el Servicio Territorial de Fomento de León, motivo por el cual se consideró oportuno hacer referencia a la forma en la cual debían desarrollarse las actuaciones administrativas correspondientes una vez presentada una denuncia en materia de transportes.

En atención a la fundamentación expuesta, se procedió a formular una resolución a la Consejería de Fomento en los siguientes términos generales:

> *"Cuando sean recibidas denuncias relativas a la prestación de servicios públicos de transporte de viajeros, proceder a dar traslado por escrito, a modo de información previa, de los hechos denunciados a la empresa concesionaria del servicio, con la finalidad de que ésta alegue lo que estime oportuno, sin poner en conocimiento de la misma datos personales relativos al denunciante".*

La resolución transcrita fue aceptada expresamente por la Consejería destinataria de la misma, circunstancia ésta que, una vez comunicada al autor de la queja, motivó el archivo de esta última.

Por su parte, en el segundo de los expedientes antes indicados (**20080513**), el ciudadano planteaba su disconformidad con las condiciones en las cuales había sido prestado el servicio de transporte público de viajeros por carretera entre las localidades de Valladolid y Soria dos días del mes marzo de 2008. En concreto, se denunciaba que la calefacción no había funcionado, que no había sido atendida la petición de que fuera encendida la luz y que el volumen de la radio había sido elevado y molesto. Admitida la queja a trámite, nos dirigimos a la Consejería de Fomento en solicitud de información relacionada con la cuestión controvertida planteada.

A la vista del informe proporcionado por aquella Consejería, se concluyó que la tramitación de la denuncia presentada se había llevado a cabo de conformidad con lo dispuesto en la normativa aplicable, así como que los hechos contenidos en aquélla, no podían calificarse, en principio, como infracciones administrativas que debieran ser sancionadas por la Administración autonómica. Por tanto, se procedió al archivo de la queja, no sin antes poner de manifiesto al autor de la misma la fundamentación jurídica de la decisión adoptada por esta institución.

En cualquier caso, en este expediente se puso de manifiesto nuevamente la conveniencia de que se regulasen los derechos de los usuarios de los servicios de transporte de viajeros que necesariamente deben ser respetados por las empresas prestadoras de aquéllos, y cuya vulneración debe constituir una infracción administrativa sancionable por la Administración competente.

### 4.1.3. Transporte urbano de viajeros

Las intervenciones de esta Procuraduría en materia de transporte urbano han estado relacionadas en 2008 con los sistemas de pago de las tarifas fijadas para el transporte urbano colectivo de viajeros, con la organización de las líneas integrantes del servicio y, en fin, con un proceso de amortización de licencias de autotaxi.

En relación con la primera de las cuestiones señaladas, procede señalar que en el expediente **Q/1727/07**, un ciudadano ponía de manifiesto su disconformidad con el sistema de expedición de la denominada tarjeta monedero para la utilización del transporte urbano colectivo de viajeros en el término municipal de Burgos. En concreto, se señalaba que para adquirir la tarjeta indicada dos entidades financieras exigían a los usuarios del transporte urbano ser clientes de las mismas. Admitida la queja a trámite, nos dirigimos en solicitud de información relativa a la cuestión planteada al Ayuntamiento de Burgos.

Del informe obtenido en la investigación llevada a cabo, se desprendía que el Ayuntamiento citado había convenido con tres entidades financieras un sistema de colaboración relativo a la explotación de los servicios y medios de pago con los que operaban aquellas entidades, obligándose éstas a facilitar tarjetas monedero de transporte gratuitamente a todos los ciudadanos que lo solicitasen. Estas tarjetas, debían poder ser recargadas mediante la entrega de efectivo en las ventanillas de las oficinas de las entidades financieras colaboradoras. Esta obligación de garantizar la expedición gratuita de la tarjeta monedero a los usuarios del transporte urbano que lo solicitasen y de permitir a éstos la recarga de tales tarjetas a través de la entrega de dinero efectivo en las sucursales de las entidades financieras correspondientes, podía estar siendo incumplida por éstas.

A la vista de la información obtenida, se procedió a formular una resolución al Ayuntamiento de Burgos, con fundamento en los argumentos que pasamos a exponer de forma resumida.

La legalidad de la posibilidad de acudir a la fórmula del convenio de colaboración con personas jurídicas de carácter privado (en concreto, con entidades financieras) para la expedición de la tarjeta monedero como título para la utilización del transporte colectivo urbano de viajeros, añadido al respeto a los principios de publicidad y concurrencia en la selección de las entidades financieras con las que se había suscrito el correspondiente convenio, conducían a concluir la regularidad del sistema utilizado por el Ayuntamiento de Burgos en relación con aquella expedición.

Sin embargo, podía existir un incumplimiento, por parte de las entidades financieras con las que se habían suscrito los convenios en cuestión, de una de las obligaciones asumidas en los mismos, relativa a la posibilidad de que la tarjeta monedero pudiera ser recargada mediante la entrega de dinero efectivo en las ventanillas de las oficinas de aquéllas. Por este motivo, parecía conveniente que el Ayuntamiento afectado adoptase las medidas oportunas para verificar el efectivo cumplimiento de la obligación indicada por las entidades financieras colaboradoras y, en su caso, para garantizar la observancia de la misma.

En atención a los argumentos expuestos, se dirigió una resolución al Ayuntamiento de Burgos con el siguiente tenor literal:

> *"En relación con la expedición de la tarjeta monedero como título para la utilización del servicio de transporte urbano colectivo de viajeros de Burgos:*
>
> *Primero.- Verificar el cumplimiento por las entidades financieras Caja Burgos, Caja Círculo Católico y Caja Rural de la obligación asumida por las mismas en la cláusula tercera, 6, a), de los convenios de colaboración firmados por las mismas, relativa a la expedición gratuita de aquella tarjeta y de la posibilidad de su recarga mediante la entrega de dinero efectivo en las sucursales de la entidad financiera emisora.*
>
> *Segundo.- En el supuesto de que se compruebe la inobservancia de la obligación señalada, requerir, a través de su representación en la comisión de seguimiento prevista en la cláusula séptima de cada uno de los convenios firmados, a la entidad o entidades incumplidoras, el efectivo cumplimiento de la cláusula indicada, prohibiendo cualquier exigencia de que el usuario del transporte urbano mantenga una relación comercial con la entidad de que se trate como requisito previo a la obtención de la tarjeta monedero".*

Esta resolución fue aceptada por el Ayuntamiento destinatario de la misma, quien nos comunicó que se estaba trabajando con las entidades financieras colaboradoras con la finalidad de alcanzar una solución dirigida a mejorar el servicio prestado a los vecinos de Burgos. Comunicado el resultado de la intervención de esta institución al autor de la queja, se procedió a su archivo.

En un segundo expediente (**20080103**), se planteaba una cuestión relacionada con la organización del servicio de transporte urbano colectivo de viajeros en el término municipal de Soria. En concreto, el autor de esta queja manifestaba su oposición al hecho de que se hubiera suprimido una línea que prestaba servicio a un barrio de aquel término municipal.

Admitida la queja a trámite y analizada la información obtenida del Ayuntamiento de Soria, se llegó a la conclusión de que las decisiones adoptadas por éste en relación con la línea en cuestión (primero de supresión y después de reducción de expediciones) habían respondido a la finalidad de satisfacer la demanda real de transporte público de viajeros existente en el barrio en cuestión. Por tanto, aquéllas no se podían calificar como irregulares o contrarias al interés público, considerando además el equilibrio económico-financiero que debía presidir la concesión administrativa a través de la cual se prestaba el servicio en cuestión.

Considerando lo anterior, se comunicó al autor de la queja el archivo de esta última, conjuntamente con la fundamentación jurídica de la decisión adoptada por esta institución.

Todavía en relación con la organización de los servicios de transporte urbano, cabe hacer una breve referencia a la problemática relacionada con la adecuada coordinación de transporte urbano e interurbano en las capitales de provincia de la Comunidad y en los municipios limítrofes a las mismas. En este sentidio, en los años 2004, 2005 y 2007, esta institución ha formulado resoluciones instando a las administraciones implicadas a que agilicen la tramitación necesaria para proceder a la aprobación de los Planes Coordinados de Explotación de las áreas metropolitanas de Valladolid, Salamanca y León, respectivamente. A pesar de la aceptación de todas las resoluciones señaladas, hasta la fecha únicamente se ha procedido a aprobar el Plan Coordinado de Explotación del Transporte Metropolitano de Salamanca, en el mes de abril de 2006.

En consecuencia, cabe recordar aquí la conveniencia de que se aprueben los planes coordinados de explotación cuya aprobación queda aún pendiente.

En tercer y último lugar, procede hacer una breve referencia a las consecuencias derivadas del Plan de Viabilidad del Servicio Público de Viajeros en Autotaxi, aprobado en 2001 para la ciudad de León. Dos han sido las quejas presentadas en 2008 en relación con el proceso de amortización de licencias de autotaxi llevado a cabo en aplicación de aquel Plan.

La primera de ellas (**20080453**), reiteraba una cuestión, planteada ya en otra queja presentada en 2007, referida a la imposibilidad de transmitir las licencias sometidas a aquel plan y a la disconformidad con la cantidad económica abonada por el Ayuntamiento en concepto de amortización de tales licencias. Sin embargo, esta problemática se encontraba directamente afectada por un recurso contencioso administrativo que había sido interpuesto contra el Acuerdo municipal por el que se había resuelto el recurso de reposición que había sido planteado contra el anterior Acuerdo de 28 de septiembre de 2007, en virtud del cual el Ayuntamiento de León había procedido a suspender el Plan de Viabilidad del Sector del Taxi, así como la modificación del mismo.

En consecuencia, de conformidad con lo dispuesto en el art. 12.2 de la Ley 2/1994, de 9 de marzo, reguladora de la institución, se procedió al archivo de aquella queja, comunicando a su autor los motivos de este archivo.

Por su parte, en el expediente **20081425** se hacía alusión a una presunta ausencia de abono de la indemnización reconocida por el Ayuntamiento de León a un ciudadano por la amortización de la licencia de autotaxi de la que era titular. Admitida la queja a trámite, nos dirigimos en solicitud de información al Ayuntamiento indicado, quien puso en nuestro conocimiento que, con posterioridad a la intervención de esta institución, se había procedido al abono de la indemnización debida, motivo por el cual, tras comunicar el resultado de nuestra actuación al ciudadano, se procedió al archivo de la queja.

### 4.2. Transporte ferroviario

En el Informe correspondiente al año 2007 ya hacíamos referencia a la transformación esencial que, para las infraestructuras ferroviarias de la Comunidad, suponía la entrada en funcionamiento de la Línea de Alta Velocidad Valladolid-Madrid en el mes de diciembre de 2007. Lo anterior ha tenido su traducción en las quejas presentadas en materia de transporte ferroviario en 2008, puesto que, en cuatro de las seis ocasiones en las que los ciudadanos han acudido a esta institución a poner de manifiesto conflictos relacionados con los servicios de transporte ferroviario, aquéllos se refirieron al funcionamiento de aquella Línea. En concreto, las discrepancias planteadas se encontraban relacionadas con los horarios del servicio señalado y con los precios exigidos por Renfe-Operadora a los usuarios del mismo.

En cualquier caso, las seis quejas señaladas fueron remitidas a la institución del Defensor del Pueblo, considerando la adscripción al Ministerio de Fomento de las entidades públicas empresariales Adif y Renfe-Operadora, competentes para la gestión de la infraestructura y de los servicios ferroviarios.

En dos de los cuatro expedientes de queja referidos a la Línea de Alta Velocidad (**20081269** y **20081753**), el Defensor del Pueblo nos ha informado de que, llevadas a cabo las diligencias de investigación que se han estimado oportunas, se había llegado a la conclusión de que la actuación del Ministerio de Fomento y de las entidades adscritas al mismo que había motivado aquellas quejas no era irregular.

En cualquier caso, considerando la relevancia para los viajeros de la Comunidad de la entrada en funcionamiento de la Línea de Alta Velocidad indicada, se estimó oportuno llevar a cabo una actuación de oficio (**20080486**) con la finalidad de conocer las posibles irregularidades que pudieran darse en la misma y sus efectos sobre otros servicios ferroviarios. Al contenido y resultado de esta actuación se ha hecho referencia en la parte de este Informe dedicada a las intervenciones de oficio, a la cual nos remitimos aquí.

## 5. COMUNICACIONES Y SOCIEDAD DEL CONOCIMIENTO

Cada vez es más evidente que la consecución de objetivos como los de igualdad de oportunidades, cohesión social o desarrollo económico, sin garantizar el acceso de todos a las nuevas tecnologías con un nivel mínimo de calidad, es inviable. Por este motivo, el Estatuto de Autonomía ha dirigido un mandato imperativo a los poderes públicos de Castilla y León para que adopten las medidas necesarias para lograr la plena incorporación de Castilla y León a la sociedad del conocimiento (art. 16.21), a pesar de encontrarnos en un ámbito sectorial donde las competencias fundamentales recaen en el Estado.

El contenido de las políticas públicas dirigidas a promover el acceso de todos los ciudadanos a aquellas tecnologías se encuentra especialmente condicionado por la evolución constante de éstas. Baste como ejemplo de esta transformación señalar que, según los datos proporcionados por la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones, 2008 ha sido el primer año en el que ha descendido el número de líneas telefónicas fijas (19.921.586 líneas fijas, lo cual supone un descenso de 0,23 % en relación con las existentes en 2007), mientras las líneas de telefonía móvil, con un ascenso del 4,4 %, y, sobre todo, las líneas de banda ancha, que han crecido un 12,9 % en 2008, continúan con su progresión incesante (en 2008, existían 52.367.327 líneas de telefonía móvil y 9.060.603 líneas de banda ancha).

En consecuencia, los derechos reconocidos a los ciudadanos en este ámbito y las acciones exigibles a las administraciones públicas para garantizar su eficacia, deben verse sometidos también a un constante cambio. Una manifestación de esta evolución es la modificación del contenido del servicio universal de telecomunicaciones, que ha pasado de consistir, básicamente, en el acceso a una red telefónica pública fija, a integrar también el acceso a Internet en condiciones de calidad adecuadas (en este sentido, la Ley 56/2007, de 28 de diciembre, de Medidas de Impulso de la Sociedad de la Información, había previsto como un

objetivo que debía cumplirse antes del 31 de diciembre de 2008, la cobertura del servicio universal de banda ancha para todos los ciudadanos).

La próxima fase de esta evolución será, posiblemente, la inclusión formal dentro de aquel servicio universal de la conexión de banda ancha y de la cobertura de telefonía móvil.

En definitiva, la actuación de las administraciones públicas supervisada por esta institución en esta materia debe estar constantemente en proceso de cambio y evolución, lo cual debe ser tenido presente al desarrollar nuestra labor de protección del derecho de los ciudadanos a acceder en condiciones de calidad a las tecnologías de la comunicación.

En cuanto a las quejas presentadas por los ciudadanos en 2008, se ha producido un incremento reseñable de su número (treinta y cuatro, por diecinueve en 2007). Sin embargo, se mantienen los conflictos relativos a la prestación del servicio telefónico como los más frecuentes en este ámbito (diecisiete). En relación con las quejas presentadas respecto al acceso a Internet, es destacable que en nueve de las trece ocasiones en las que los ciudadanos nos plantearon conflictos en relación con este servicio, el objeto de la queja era la imposibilidad de acceder a una conexión con banda ancha. Por último, han sido tres las quejas presentadas acerca de la existencia de deficiencias en la recepción de la señal de televisión.

Como ya hemos señalado en informes anteriores, la competencia estatal genérica en materia de telecomunicaciones motiva que sean escasas las resoluciones adoptadas en este ámbito a instancia de los ciudadanos (concretamente, en 2008 se ha formulado una resolución a un ayuntamiento en relación con la recepción de la señal televisiva). Como se expondrá más adelante, aquí es frecuente que las intervenciones de la institución tengan como objeto informar al ciudadano de sus derechos y de la forma de reclamar posibles vulneraciones de los mismos, o mediar para tratar de alcanzar una solución al conflicto planteado. Sin perjuicio, claro está, de las actuaciones de oficio desarrolladas, teniendo algunas de ellas como resultado la formulación de resoluciones de carácter general (por ejemplo, en 2008 se ha adoptado una resolución en relación con la implantación de la televisión digital terrestre en Castilla y León).

Para finalizar este apunte introductorio, cabe señalar respecto a la colaboración con esta institución de las administraciones públicas, que aquélla es, en términos generales, correcta, siendo atendidas las peticiones de información formuladas por esta Procuraduría. Sin embargo, procede mencionar la ausencia de colaboración del Ayuntamiento de Boca de Huérgano en la tramitación del expediente **Q/1282/07**, al no haber sido posible obtener una contestación de éste a las peticiones de información realizadas con la finalidad de poder adoptar una postura en relación con la problemática planteada por el ciudadano. A este expediente nos referiremos con posterioridad en el punto dedicado a la cobertura televisiva.

### 5.1. Servicio telefónico

En las doce ocasiones en las que los ciudadanos se dirigieron en 2008 a esta institución con la finalidad de plantearnos incidencias contractuales con las compañías prestadoras del servicio telefónico, se procedió a poner en conocimiento de aquéllos 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 del Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, de conformidad con lo dispuesto en el art. 104 del RD 424/2005, de 15 de abril, por el que se aprueba el Reglamento sobre las condiciones para la prestación de servicios de comunicaciones electrónicas, el servicio universal y la protección de los usuarios. 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 **20080213**, **20080878**, **20081338**, **20082163** y **20082332**.

Entre los conflictos contractuales que, de forma más frecuente, nos han hecho llegar los ciudadanos, se pueden citar los relacionados con la facturación del servicio y con las irregularidades en la tramitación de las solicitudes de baja del mismo.

Asimismo, en dos expedientes de queja (**20081691** y **20082194**), los ciudadanos nos plantearon su disconformidad con la denegación del abono social, como consecuencia de la actualización del Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples (Iprem), llevada a cabo para el año 2008. En ambos casos, debido a que correspondía a la Administración del Estado determinar los requisitos que se debían cumplir para acceder el abono social, así como la competencia para actualizar el Iprem, se procedió a su remisión al Defensor de Pueblo, como comisionado parlamentario competente para supervisar la actuación de aquella Administración. En los dos supuestos señalados, la Institución estatal nos ha comunicado la admisión a trámite de las quejas y el inicio de las actuaciones de investigación correspondientes.

Para finalizar, procede señalar que, en alguna ocasión (por ejemplo, expediente **20080313**), hemos informado al ciudadano que acudía a esta institución planteando la imposibilidad de utilizar el teléfono móvil en alguna localidad que, a diferencia de lo que ocurre en el caso del acceso a una red telefónica pública desde una ubicación fija, el acceso a la telefonía móvil no se integra, por el momento, dentro del servicio universal de telecomunicaciones. En consecuencia, no se recoge en el Ordenamiento jurídico, hasta la fecha, un derecho de los usuarios de telecomunicaciones a exigir a los operadores que garanticen una cobertura en todo el territorio nacional.

### 5.2. Internet

Esta Procuraduría viene mostrando en los últimos años su preocupación por el hecho de que muchos ciudadanos de Castilla y León no puedan acceder a Internet o lo hagan en unas condiciones manifiestamente desfavorables. Esta circunstancia implica la existencia de un obstáculo muy relevante para el desarrollo económico y social de algunas zonas rurales de la Comunidad y para la efectividad real de los derechos de quienes residen en las mismas.

Una manifestación de esta preocupación es la actuación de oficio iniciada por esta Procuraduría en 2008 (**20080485**), con la finalidad de conocer la extensión que aquel acceso a Internet tiene en Castilla y León, las condiciones de calidad y económicas del mismo, y el contenido de la intervención de la Administración autonómica en relación con esta problemática. Se puede obtener más información acerca del contenido de esta intervención de oficio, aún no finalizada, en la parte de este Informe relativa a las actuaciones de oficio desarrolladas por esta institución en 2008.

En cuanto a las quejas presentadas, ya indicamos con anterioridad que, en nueve ocasiones, los ciudadanos se han dirigido a esta institución planteando la imposibilidad de acceder a una conexión de banda ancha.

En todos estos supuestos, hemos procedido a informar al ciudadano del contenido de los Planes desarrollados, tanto por la Junta de Castilla y León (Programa de Banda Ancha 2005-2007), como por el Ministerio de Industria, Turismo y Comercio (Programa Nacional de Extensión del Acceso a la Banda Ancha en Zonas Rurales y Aisladas), con la finalidad de extender la banda ancha a todas las localidades. Asimismo, a través de la información obtenida por esta institución en la actuación de oficio antes indicada y de la proporcionada por el Ministerio indicado, también se ha comunicado al autor de la queja si la localidad a la que refería la misma se encontraba incluida en alguno de los dos programas señalados. En este sentido, en varios de los supuestos planteados se ha comprobado la inclusión de la localidad referida en la queja en el Programa autonómico o estatal, remitiendo en estos supuestos al ciudadano al operador correspondiente en cada caso para que procediera a solicitar la instalación de la conexión de banda ancha (así ocurrió, por ejemplo, en los expedientes **20080295**, **20080326** o **20082122**).

En cualquier caso, en todos estos expedientes de queja se ha puesto de manifiesto a los ciudadanos que, en ningún caso, existe en el Ordenamiento jurídico actual un derecho a acceder a Internet a través de una tecnología determinada (por ejemplo, ADSL), ni, en consecuencia, una obligación de poner la misma a disposición de aquéllos que pueda imponer la Administración a los operadores de telecomunicaciones.

Por otro lado, en tres expedientes (**20081743**, **20082278** y **20082320**) se planteaban incidencias contractuales con el operador de telecomunicaciones que prestaba el servicio de Internet, procediéndose en estos casos de la misma forma indicada para las quejas consistentes en conflictos con empresas prestadoras del servicio de telefonía.

El contenido de la intervención de esta institución fue diferente en el supuesto planteado en el expediente **Q/1773/07**, debido a que el mismo se refería a la tramitación y resolución por la Consejería de Fomento de las ayudas económicas dirigidas a financiar el acceso de las viviendas a Internet con Banda Ancha dentro del Programa Conéctate. En concreto, en esta queja se planteaba la disconformidad del ciudadano con la denegación de la una solicitud de ayuda presentada al amparo de la convocatoria del año 2006. Admitida la queja a trámite, nos dirigimos en solicitud de información a la Consejería citada, pudiendo comprobar, a la vista del informe proporcionado por la Administración autonómica, el incumplimiento por el solicitante en cuestión de uno de los requisitos exigidos para poder ser beneficiario de la subvención (en concreto, no se pudo conocer si la instalación de la conexión de banda ancha había tenido lugar dentro del período previsto en la convocatoria).

En consecuencia, se procedió al archivo de la queja, no sin antes poner en conocimiento de su autor la fundamentación jurídica de la postura adoptada por esta institución.

### 5.3. Televisión

Al igual que ocurre en relación con el acceso a Internet, 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 que no reciben, o lo hacen de una forma deficiente, la señal televisiva. En 2008, hemos incidido en la misma línea de actuación.

Así, de oficio, ya hemos señalado que se inició una actuación (**20080652**), inicialmente dirigida a conocer la extensión de la cobertura de la televisión digital terrestre en Castilla y León, que finalizó con una resolución dirigida 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 proceso de migración desde la señal analógica a la digital. Una información completa acerca del contenido de esta resolución y de la contestación a la misma de la Administración autonómica se puede encontrar en la parte de este Informe dedicada a las intervenciones de oficio llevadas a cabo en 2008.

Por su parte, a instancia de los ciudadanos, se formuló una resolución como consecuencia de la tramitación del expediente **Q/1282/07**. En esta queja, su autor manifestaba la deficiente recepción de la señal analógica de televisión y radio en una localidad incluida en el término municipal de Boca de Huérgano (León). En concreto, el ciudadano señalaba que aunque existía un repetidor en la localidad precitada, las viviendas alejadas del mismo no recibían señal alguna, o cuando lo hacían, aquélla era muy débil.

Admitida la queja a trámite, nos dirigimos en solicitud de información relacionada con la problemática señalada al Ayuntamiento de Boca de Huérgano. Esta petición, a pesar de haber sido reiterada en cuatro ocasiones, no fue contestada. Sin perjuicio de lo anterior y poniendo de manifiesto nuestro malestar por no disponer de la información municipal, se procedió a formular una resolución a la Entidad local citada con base en los argumentos que a continuación se exponen de forma resumida.

En relación con la cobertura de la señal de televisión en el territorio de la Comunidad, esta institución había venido, desde el año 2002, instando a la Consejería de Fomento de la Junta de Castilla y León y a las diputaciones provinciales a que continuasen celebrando convenios de colaboración con la finalidad de extender la difusión de la señal de los canales públicos y privados de televisión analógica a aquellas localidades que aún no la recibían o lo hacían con una calidad muy deficiente. Era posible que el centro reemisor localizado en el término municipal de Boca de Huérgano, al que se hacía referencia en la queja, hubiera sido instalado por el Ayuntamiento al amparo de una actuación de las previstas en alguno de los convenios citados.

En consecuencia, parecía conveniente que el Ayuntamiento comprobase si la deficiente recepción de la señal televisiva que había dado lugar a la queja se debía a un funcionamiento incorrecto del centro reemisor en cuestión o a otra causa diferente que exigiera la instalación de una nueva instalación de repetición de la señal televisiva, y adoptase las medidas oportunas para garantizar la adecuada recepción de ésta en todo el término municipal.

En atención a los argumentos expuestos, se procedió a formular una resolución al Ayuntamiento de Boca de Huérgano en los siguientes términos:

*"Con la finalidad de garantizar a todos los vecinos del municipio de Boca de Huérgano el acceso en condiciones de calidad suficiente al servicio de televisión, adoptar las siguientes medidas:*

*Primero.- Verificar el adecuado funcionamiento del centro reemisor de televisión localizado en el término municipal, realizando, en su caso, las reparaciones del mismo que sean precisas para que cumpla adecuadamente su función, solicitando para ello, si fuera necesario, la colaboración de la Diputación Provincial de León.*

*Segundo.- En su caso también, en el marco de las actuaciones que otras Administraciones lleven a cabo con el objetivo de extender la cobertura de TDT a todas las localidades de municipio, garantizar la instalación de un nuevo centro reemisor adaptado a esta nueva tecnología".*

Asimismo, se procedió también a informar al Ayuntamiento identificado de la resolución dirigida a la Consejería de Fomento en la actuación de oficio a la que antes se ha hecho referencia.

En la fecha de cierre del presente Informe, no se había recibido la contestación del Ayuntamiento a la resolución indicada.

Por último, en los expedientes **20080312** y **20081638** los ciudadanos plantearon ante esta institución la deficiente recepción de la señal de televisión en dos localidades de las provincias de Segovia y Soria, respectivamente. Con motivo de la tramitación de ambas quejas, se comprobó que la problemática que constituía su objeto se encontraba en vías de solución en los dos casos, circunstancia que motivó el archivo de aquéllas.