

ÁREA B

ÁREA B

URBANISMO, OBRAS PÚBLICAS Y VIVIENDA

Expedientes Área.....	265
Expedientes remitidos a otros organismos.....	24
Expedientes admitidos.....	151
Expedientes rechazados.....	61

1. URBANISMO

Dentro de este epígrafe se tratan aquellas quejas relacionadas con los distintos títulos competenciales que el ordenamiento propiamente urbanístico incluye: planeamiento, disciplina y gestión.

El número de quejas tramitadas en este ejercicio relacionadas con este sub-área ha sido 171. En cuanto a la distribución material de las quejas presentadas en el año 2003, una vez más, la mayoría de los problemas que se han suscitado están relacionados con la disciplina urbanística (122). En este sentido, se vuelven a repetir los temas que más números de quejas motivaron respecto a lo acontecido en años anteriores:

- El trato discriminatorio en cuanto a la concesión de licencias de obras.

- La pasividad municipal ante la ejecución de obras ilegales.

- La no ejecución subsidiaria, por parte de los Ayuntamientos, de las órdenes de ejecución dictadas.

Las cuestiones relacionadas con el planeamiento han llegado en menor medida hasta esta Procuraduría (16). Los temas planteados tienen su origen, en la mayoría de los casos, en la disconformidad con la ordenación establecida en el instrumento de planeamiento correspondiente.

Por último, en las cuestiones relacionadas con la gestión urbanística (33) los principales motivos de queja fueron:

- La pasividad de los ayuntamientos ante la falta de ejecución por parte de los promotores de las obras de urbanización.

- La denegación de enganches a las redes de agua potable o saneamiento de viviendas construidas sin ningún tipo de autorización administrativa.

1.1. Planeamiento

El planeamiento urbanístico es, como dice el art. 33 de la Ley urbanística de Castilla y León, el conjunto de instrumentos establecidos en la Ley para la ordenación del uso del suelo y el establecimiento de las condiciones para su transformación o conservación.

En relación con esta cuestión se plantearon diversas quejas, **Q/34/03**, **Q/714/03**, **Q/332/03** y **Q/827/03**, en las que se cuestionaba la legalidad de los acuerdos adoptados por la Administración tanto para la aprobación como para la modificación del planeamiento. En todas ellas se acordó el archivo del expediente, entendiendo que la mera discrepancia con las decisiones administrativas adoptadas siguiendo el procedimiento pertinente y dentro del marco de las competencias del órgano correspondiente, no puede considerarse constitutiva de una irregularidad.

Valga como ejemplo la queja, **Q/332/03**, en la que se cuestionaba la legalidad de una modificación puntual de unas Normas Subsidiarias. Al respecto, esta Procuraduría concluyó que la potestad planificadora se configura esencial y profundamente discrecional (a modo de ejemplo la STS de 21-09-93), lo que supone que la Administración goza de total libertad para determinar la forma en que ha de quedar ordenado el territorio y cual sean los destinos de los inmuebles. Esto quiere decir que la opción por una de las múltiples alternativas de ordenación es jurídicamente indiferente. Así, la denominada “discrecionalidad técnica” del planificador no es enjuiciable en sede jurisdiccional de modo pleno, de forma que la revisión judicial se contrae al control de los elementos reglados, a la existencia de un desacomodamiento legal o reglamentario, a una irracionalidad en la solución dada, a una desviación de poder o una arbitrariedad (STS de 02-01-92).

Centrándonos en la técnica de la desviación de poder (se produce dicha desviación en el caso del ejercicio de la potestad de planeamiento cuando la opción elegida inicialmente, o en la revisión o modificación del plan, no atiende a la satisfacción del interés general, primando intereses particulares sobre derecho de los ciudadanos a la adecuada ordenación del territorio), hay que tener en cuenta que el que la alega debe probarla cumplidamente, sin que pueda basarse en meras presunciones (STS de 05-05-87, 03-04-92, 10-05-95 y 14-07-95, a modo de ejemplo). Rige, además, una presunción de legalidad del planeamiento, para cuya destrucción se exige una clara actividad probatoria que deje seriamente demostrado el desacierto, error o irracionalidad de la Administración (Sentencias del TS de 30-10-91, 16-02-93, 19-07-94 y 15-11-95 entre otras). Conviene recordar que para legitimar el ejercicio discrecional de la Administración basta con que ésta haya realizado una valoración racional de los hechos determinantes de su actuación conforme a los juicios técnicos emitidos en el expediente, sin que la disconformidad con las determinaciones del nuevo planeamiento constituya fundamento suficiente para que prospere una impugnación.

1.2. Disciplina urbanística

Al servicio de la protección de la legalidad urbanística se ha dispuesto un amplio instrumental jurídico orientado a descubrir y sancionar la inobservancia e incumplimiento de las prescripciones legales y las determinaciones de los planes.

1.2.1. Obras sin licencia

En este apartado se ha estimado conveniente dar cuenta de la actuación desarrollada con motivo de la tramitación de las quejas planteadas en esta materia, en concreto veintidós, ya que su resolución obligó a estudiar una serie de cuestiones que, en mayor o menor medida, se repite en la mayoría de los expedientes que se han tramitado en este apartado. A modo de ejemplo pasamos a analizar las siguientes.

En la primera queja, **Q/719/02**, se hacía alusión a la ejecución de una serie de obras en el término municipal de Santovenia del Esla sin contar con la correspondiente licencia municipal.

Admitida la queja a trámite e iniciada la investigación oportuna sobre la cuestión planteada, se remitió por la administración municipal un informe en el cual se reconocía no haber incoado expediente sancionador al respecto. En el citado informe se añade que tal asunto fue llevado por las partes a la jurisdicción civil habiéndose dictado sentencia. Con posterioridad el Ayuntamiento inicia procedimiento de restauración de la legalidad concediendo licencia municipal de obras.

A la vista de lo informado por ese Ayuntamiento así como de la documentación obrante en el expediente de queja correspondiente, se procedió a realizar un análisis sistemático de una serie de cuestiones de carácter general para con posterioridad conectarlas con el caso que nos ocupa: los cauces de reacción contra el ilícito urbanístico.

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 (STS 24 de mayo, de 1985 y STS 14 de marzo, de 1990):

- 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 así lo ha puesto de manifiesto.

Nos encontramos, pues, con que la legislación urbanística impone de “manera forzosa” a la Administración la adopción de una serie de 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”.

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. (arts. 113.1 y 114 de la LUCYL).

Conectando el régimen jurídico descrito con la problemática sustancial que nos ocupa se puso de manifiesto la existencia de una serie de irregularidades en la actuación llevada a cabo por el Ayuntamiento en relación con las obras objeto de denuncia.

El Ayuntamiento de Santovenia del Esla reconoce que se han ejecutado una serie de obras sin contar con la correspondiente licencia municipal. En concreto, en su informe señala que *“es cierto que se iniciaron unas obras sin contar con licencia municipal”* añadiendo que *“el Ayuntamiento, teniendo noticias de dicha obra, ha iniciado el oportuno procedimiento para su legalización si a ello hubiera lugar”*

Con posterioridad, en otro informe señala textualmente que “este Ayuntamiento no incoó expediente sancionador contra las obras. Tal asunto fue llevado por las partes a la jurisdicción civil, quien en su día emitió

sentencia que en fotocopia se adjunta. Una vez esta Alcaldía tuvo conocimiento de dicha sentencia y, una vez, que los propietarios de la vivienda en cuestión cumplieron con los requerimientos de su fallo, se instó a los mismos para que legalizaran las obras, concediéndose por esta Alcaldía licencia municipal de obras, tras el cumplimiento de todos los trámites legales”.

En consecuencia, comprobada la existencia de una infracción urbanística, el Ayuntamiento debió adoptar las medidas de protección de la legalidad urbanística previstas en el art. 111 de la Ley 5/1999, de 8 de Abril, de Urbanismo de Castilla y León. Y ello porque el incumplimiento de las previsiones legales, tanto por acción como por omisión, significa una alteración del ordenamiento jurídico que no puede dejar indiferente a quienes, por razón de su competencia, tienen la obligación de velar por dicho cumplimiento.

Admitiéndose como medida de restauración de la legalidad la licencia municipal de obras concedida, se formuló la siguiente resolución:

“Que, en sucesivas ocasiones, se adopten las medidas de protección de la legalidad urbanística, incoando los oportunos expedientes sancionadores”.

A la fecha de cierre de este informe no se ha recibido contestación por parte del Ayuntamiento de Santovenia del Esla.

Una segunda queja, **Q/404/03**, hacía alusión a la pasividad municipal en relación con la ejecución de una serie de obras en la planta baja de un edificio sin contar con la correspondiente licencia de obras, pese a que se había procedido a denunciar estos hechos ante el Ayuntamiento de La Robla (León).

Admitida la queja a trámite e iniciada la investigación oportuna sobre la cuestión planteada, se remitieron por esta Administración Local dos informes en los cuales se hacían constar textualmente los siguientes extremos relativos a la problemática que constituye el objeto de la queja planteada:

1. Escrito de fecha 06.05.2003:

“La Comisión de Gobierno por unanimidad, acuerda:

Indicar al Procurador del Común que por parte de la Alcaldía se adoptó resolución, por la que se acordó suspender como medida cautelar los actos de edificación que realizaba el denunciado, en una finca situada en el término municipal de la Robla, que consistían en obras de acondicionamiento de un local para su transformación en vivienda, careciendo de la preceptiva licencia municipal de obras.

Resolución que le fue notificada a la persona que se encontraba en la obra”.

2. Escrito de fecha 30.07.2003:

“En contestación a sus escritos, tengo a bien indicarle que la Comisión de Gobierno concedió a la persona denunciada, licencia municipal de obras para la construcción de vivienda en planta baja situada en esta localidad de La Robla, a la vista del proyecto técnico redactado por un arquitecto, y del informe favorable emitido por el arquitecto técnico municipal”.

A la vista de lo informado por ese Ayuntamiento así como de la documentación obrante en el expediente de queja correspondiente, procede determinar la potencial concurrencia de irregularidades en la actuación desarrollada por el Ayuntamiento de La Robla abordando para ello, por un lado, los cauces de reacción contra el ilícito urbanístico y, por otro, la prescripción y caducidad administrativa, para, con posterioridad, conectarlo con el caso concreto que nos ocupa.

Analizados ya los cauces de reacción contra el ilícito urbanístico, es preciso hacer mención al régimen de la prescripción y caducidad administrativas.

En este sentido conviene señalar que el Derecho otorga relevancia jurídica al tiempo convirtiéndole en hecho jurídico de variada trascendencia del que depende, por ejemplo, la creación, alteración o extinción de algunas situaciones jurídicas. Este último es, justamente, el supuesto propio de la prescripción y de la caducidad.

Siguiendo la elaboración doctrinal que ha realizado el profesor Marcos Gómez Fuentes, podemos comenzar diciendo que la prescripción

supone la transformación de una situación de hecho en una situación de derecho por el transcurso del tiempo y con los requisitos legalmente establecidos. Esa transformación lo mismo puede consistir en la adquisición de derechos –se habla entonces de prescripción adquisitiva o usucapión- que en su pérdida o extinción –prescripción extintiva-. Se pierde el derecho a castigar una infracción (situación de derecho resultante de la prescripción extintiva) cuando transcurre el tiempo sin que se aprecie o reconozca su existencia (situación de hecho). En estos casos, pues, el transcurso del tiempo tiene relevancia jurídica.

No sucede lo mismo, en cambio, con los supuestos de caducidad. En ellos el tiempo es elemento constitutivo de la situación jurídica. La caducidad apela a la existencia de derechos temporales, sometidos a un plazo extintivo fijado por la ley o por la voluntad de los particulares. Aquí el tiempo forma parte de la propia situación jurídica que el derecho entraña: no es algo externo a él, sino una condición inherente a su existencia, contenido y ejercicio que son de este modo limitados o, mejor, delimitados. La caducidad, por eso, no es más que la expresión de los confines temporales de un derecho o situación jurídica.

Así pues, prescripción y caducidad son instituciones relacionadas con el transcurso del tiempo, pero conceptualmente distintas.

Relacionando lo dicho hasta ahora con la legislación urbanística, es importante resaltar que la naturaleza del plazo de la acción sancionadora por infracción urbanística siempre es de prescripción mientras que –y ello

es construcción jurisprudencial- la naturaleza del plazo de la acción de restablecimiento o restauración del orden urbanístico, por su propia configuración, es de caducidad.

Conectando el régimen jurídico descrito con el informe remitido por el Ayuntamiento se desprende lo siguiente:

“- Con fecha 19.02.03 la Comisión de Gobierno del Ayuntamiento de La Robla acordó por unanimidad suspender los actos de edificación que realizaba el denunciado, en una finca, careciendo de la preceptiva licencia municipal de obras.

- Con fecha 03.06.03 se comunica a esta Institución que las obras continúan ejecutándose pese a la resolución de la alcaldía de paralización de dichas obras.

- Con posterioridad la Comisión de Gobierno del Ayuntamiento de La Robla, acuerda conceder al denunciante licencia municipal de obras para la construcción de la vivienda citada.

- No existe constancia de que se haya tramitado procedimiento sancionador alguno relacionado con esta cuestión.

- Se admite como medida de restauración de la legalidad urbanística la concesión de licencia municipal de obras, a la vista del proyecto técnico y del informe favorable emitido por el arquitecto técnico municipal”.

Por todo ello, se formuló la siguiente resolución:

“Que se proceda a la incoación de los correspondientes procedimientos sancionadores respecto a los ilícitos urbanísticos (art. 115.1. c. 1º y 4º) sobre los que no se haya producido la prescripción de la infracción, con base en lo dispuesto en el art. 115 y ss. de la Ley 5/1999 de Urbanismo de Castilla y León”.

Con posterioridad se recibe escrito del Ayuntamiento de La Robla en el que se acuerda “quedar enterado” de dicha resolución, pero sin manifestar la aceptación o el rechazo de la misma.

En el escrito de denuncia de la tercera queja analizada, **Q/1576/03**, se hacía referencia a la edificación de una nave industrial en un terreno que se encuentra situado entre el Ayuntamiento de Onzonilla y el de Santovenia de la Valdoncina, sin las preceptivas licencias.

Admitida la queja a trámite e iniciada la investigación oportuna sobre la cuestión planteada, se remitió por el Ayuntamiento de Santovenia de la Valdoncina informe del que se desprenden los siguientes hechos:

“- Con fechas 25.07.03 y 06.08.03, se presentan en el Ayuntamiento de Santovenia escritos por el interesado, solicitando la paralización de los actos de ejecución.

- Con fecha 19.08.03, se emite informe técnico del que se desprende que los terrenos donde se está construyendo la nave industrial se hallan calificados según las Normas Subsidiarias Municipales, como suelo rústico.

- *Por decreto de la Alcaldía el 20.08.03, (notificado el 03.09.03) se procede a la suspensión y paralización de las obras en ejecución.*
- *Con posterioridad, en concreto, en fechas 15.12.2003 y 19.01.2004, se recibe en esta Institución escritos en los que se pone de manifiesto, incluso con la intervención del Cuerpo de la Guardia Civil, la continuación de las obras, incumpléndose así el acuerdo de suspensión y paralización de las mismas.*
- *No existe constancia de que se haya tramitado procedimiento sancionador alguno relacionado con esta cuestión.*
- *Tampoco existe constancia de que se haya tramitado procedimiento de restauración de la legalidad urbanística, ni que se hayan adoptado las medidas previstas en el art. 113.3 de la LUCYL”.*

A la vista de lo informado por ese Ayuntamiento así como de la documentación obrante en el expediente de queja correspondiente, procedió determinar la potencial concurrencia de irregularidades de la actuación desarrollada por el Ayuntamiento de Santovenia de la Valdoncina abordando para ello los cauces de reacción contra el ilícito urbanístico.

En este sentido, se reitera que el expediente de protección de la legalidad y el expediente sancionador están conexados y son tributarios uno del otro, pero se trata de expedientes distintos. El expediente de protección tiene por finalidad restaurar la legalidad infringida y reponer las

cosas al estado primitivo. El expediente sancionador tiene por fin la imposición de una sanción económica, al infractor o infractores y ello aunque la construcción o el uso sea legalizable, ya que edificar sin licencia constituye en sí mismo una infracción. Son, pues, expedientes conexos aunque distintos.

En consecuencia, constatado que se carece de título administrativo habilitante, se abre propiamente el procedimiento específico de protección y restauración de la legalidad urbanística. La suspensión de las obras iniciadas, suspensión cautelar por su finalidad, puede o, incluso, debe ir acompañada de medidas complementarias de inexcusable adopción, reglada o debida (se deben adoptar en cuanto se verifica la vulneración del orden urbanístico) y de tramitación urgente (“inmediatamente”).

El art. 113.1 a) establece la “paralización de los actos de ejecución, con carácter inmediatamente ejecutivo”, disponiendo el art. 113.3 LUCYL medidas complementarias tendentes a garantizar la paralización efectiva de las obras.

La orden de suspensión es, en consecuencia, una medida cautelar tendente a congelar las obras en el estado en que se encuentren para impedir un avance que, en su caso, haría más gravosa la demolición posterior.

Por todo ello, se formuló la siguiente resolución:

“Primero. Que se inicie un procedimiento de restauración de la legalidad urbanística, con base en lo dispuesto en el art. 118 de la Ley 5/1999, de Urbanismo de Castilla y León.

Segundo. Que se proceda a la incoación del correspondiente procedimiento sancionador respecto al ilícito urbanístico, con base en lo dispuesto en los art. 115 y ss de la Ley 5/1999, de Urbanismo de Castilla y León.

Tercero. Que se adopten las medidas cautelares previstas en el art. 113.3 de la Ley 5/1999, de Urbanismo de Castilla y León, para garantizar la total interrupción de los actos en ejecución”.

En contestación a esta resolución el Ayuntamiento de Santovenia de la Valdoncina informó a esta Procuraduría que *“dado que la ubicación exacta de las obras objeto de este expediente no está clara, se ha procedido a solicitar al Instituto Geográfico Nacional la delimitación de ambos términos”*, añadiendo que *“en tanto no se reciba esta información se mantiene en vigor la medida de suspensión y paralización de las obras”*.

No obstante, y dado que el motivo de la queja era la edificación de una nave industrial entre dos términos municipales, sin las preceptivas licencias, también se solicitó información a la otra Administración Local implicada, esto es, al Ayuntamiento de Onzonilla.

Remitido el informe correspondiente, se pone de manifiesto que la mencionada construcción se encuentra en término municipal de Onzonilla

en suelo clasificado como urbano industrial y se adecua a la normativa municipal vigente, razón por la cual se concedió la preceptiva licencia de obra.

Por todo ello, se remitió contestación a dicho Ayuntamiento comunicándole el archivo del expediente al no observarse ninguna irregularidad en su actuación.

Por último, y para finalizar el estudio de este apartado, cabe destacar la **Q/207/03**; la misma versaba sobre la ejecución de obras sin licencia en una urbanización.

Admitida la queja a trámite e iniciada la investigación oportuna sobre la cuestión planteada, se remitió por la Administración Local informe en el cual se hacían constar textualmente los siguientes extremos relativos a la problemática que constituye el objeto de la queja planteada:

“De conformidad con lo interesado, adjunto copia del expediente sancionador tramitado.

Con respecto a las obras, se ejecutó, con licencia municipal, la reconstrucción del muro en la zona en que se produjo el corrimiento. Por lo que se refiere al resto de la excavación y muro está aún pendiente de legalización”.

A la vista de lo informado por ese Ayuntamiento así como de la documentación obrante en el expediente de queja correspondiente, procedió determinar la potencial concurrencia de irregularidades de la actuación

desarrollada por el Ayuntamiento de Carrión de los Condes abordando para ello, de nuevo, los cauces de reacción contra el ilícito urbanístico para, con posterioridad, conectarlo con el caso concreto que nos ocupa. De la documentación obrante en el expediente podemos destacar los siguientes hechos:

- En la urbanización objeto de denuncia se realizaron obras de excavación y consolidación del corte vertical producido por dicha excavación, sin la preceptiva licencia de obras.

- Con posterioridad, en el corte producido por la excavación se produce un corrimiento de tierras que afecta al fondo de una de las parcelas de la urbanización. En este momento se presenta proyecto técnico concediéndose licencia de obras para construcción del muro en la zona de corrimiento. No obstante, el resto de la zona excavada sigue sin contar con la preceptiva licencia de obras.

- Como consecuencia de lo anterior, por Decreto de la Alcaldía se inició expediente sancionador por posible infracción urbanística, imponiendo a la empresa responsable una multa.

- No existe constancia de que se haya tramitado procedimiento de restauración de la legalidad urbanística.

Por todo ello, se formuló la siguiente resolución:

“Que se inicie un procedimiento de restauración de la legalidad urbanístico para aquellos ilícitos urbanísticos sobre los que no se

haya producido la caducidad de la acción, con base en lo dispuesto en el art. 118 de la Ley 5/1999, de Urbanismo de Castilla y León”.

A la fecha de cierre de este informe no se ha recibido contestación por parte del Ayuntamiento.

1.2.2. Obras sin ajustarse a la licencia concedida

Según señala el TS, estamos aquí ante la segunda consecuencia del carácter reglado de la licencia, que implica la sujeción del titular de la licencia otorgada “a los términos de la misma, de tal modo que única y exclusivamente podrá ejecutar aquellas obras que la licencia autoriza, cumpliendo escrupulosamente las dimensiones, características y emplazamiento de las obras autorizadas”.

En este apartado se ha estimado conveniente dar cuenta de la actuación desarrollada con motivo de la tramitación de las siguientes quejas.

En primer lugar, **Q/1818/01**, se hacía alusión a la pasividad municipal del Ayuntamiento de Santovenia de la Valduncina ante el incumplimiento, por parte de la Junta Vecinal de Villacedré, de las condiciones impuestas en la licencia de obras concedida para ejecutar un cerramiento de parcela en un camino vecinal, pese a la denuncia presentada en el Registro del Ayuntamiento.

Admitida la queja a trámite e iniciada la investigación oportuna sobre la cuestión planteada, se remitió por esta Administración Local

informe en el cual se hacían constar textualmente los siguientes extremos relativos a la problemática que constituye el objeto de la queja planteada:

“1°.- Ante la denuncia presentada con fecha 26.12.01, se ha procedido a iniciar los trámites correspondientes de expediente sancionador y de restauración de la legalidad, solicitando los oportunos informes -técnico y jurídico- preceptivos.

2°.- Con fecha 16.01.02, se emite informe por el Arquitecto, considerando la infracción urbanística cometida como –leve-, sobre la base del art. 115 de la Ley 5/1999, al estimarse que la entidad del daño producido y del riesgo creado es escasa.

3°.- Con fecha 28.01.02, se emite informe por el Ayuntamiento, sobre aspectos legales y tramitación a tener en cuenta en el supuesto de las obras realizadas por la Junta Vecinal de Villacedré.

4°.- El 30.01.02, se dicta decreto por la Alcaldía, por el que se interesa el trámite de audiencia al interesado por término de quince días, sobre la base del art. 84 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, habiéndose procedido a la notificación de dicho acuerdo a la Junta Vecinal de Villacedré.

5°.- En la actualidad el expediente se halla en tramitación, pendiente de las posibles alegaciones que pueda presentar el

interesado, en el plazo concedido de 15 días. Transcurrido dicho plazo se continuará con el procedimiento, con los trámites a que haya lugar”.

Con posterioridad, 08.08.03, remite otro informe en el cual se hace constar que:

“1. - En el trámite de alegaciones sobre el expediente incoado de infracción urbanística y de restauración de la legalidad a la Junta Vecinal de Villacedré, por construcción de valla; por la parte interesada se presenta escrito, en el que se manifiesta la falta de interés económico en la realización de la obra, tratándose únicamente de adecentamiento de zona para disfrute de todos, que no podría llevarse a cabo mediante la construcción de un cierre diáfano, por encontrarse el cementerio municipal en la parte posterior, resultando por consiguiente una obra de interés general.

2. - Con fecha 03.04.02, se interesa por Decreto informe técnico sobre incompatibilidad y valoración de reposición, emitiéndose el mismo con fecha 24.04.03, ascendiendo la valoración a 1800.

3. - Teniendo en cuenta la consideración por parte del técnico municipal, de la infracción urbanística como –leve-, y de acuerdo con el art. 121 de la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León, la infracción urbanística se halla prescrita. No obstante, con esta misma fecha se da traslado, nuevamente del expediente, al técnico municipal, así como al Servicio de Asistencia

a Municipios de la Diputación Provincial, a efectos de emisión de informes que correspondan, de los que se dará cuenta una vez sean emitidos”.

A la vista de lo informado por ese Ayuntamiento así como de la documentación obrante en el expediente de queja correspondiente, procedió determinar la potencial concurrencia de irregularidades de la actuación desarrollada por el Ayuntamiento de Santovenia de la Valdoncina abordando para ello: 1) la obligación de dictar resolución expresa en todos los procedimientos, 2) los cauces de reacción contra el ilícito urbanístico y 3) la prescripción, caducidad y perención administrativa.

La obligación de resolver de las Administraciones Públicas constituye un instrumento jurídico consustancial con un correcto funcionamiento de las diferentes Administraciones que conviven en nuestro sistema jurídico, de acuerdo con el principio de eficacia proclamado, al más alto nivel normativo, en el art. 103.1 CE y en el art. 3.1 de la LRJ-PAC, así como con el criterio de eficiencia y servicio a los ciudadanos recogido en el art. 3.2 de la última de las normas citadas.

Desde un punto de vista temporal, el cumplimiento de la obligación señalada por los sujetos públicos debe llevarse a cabo, como no podía ser de otra forma, dentro de unos plazos que al efecto se establecen en el Ordenamiento Jurídico, plazos que, tal y como dispone el art. 47 de la LRJ-PAC, obligan a las autoridades y personal al servicio de las Administraciones Públicas competentes para la tramitación de los asuntos.

Con carácter general, el apartado segundo del art. 42 de la LRJ-PAC, dispone:

“El plazo máximo en el que debe notificarse la resolución expresa será el fijado por la norma reguladora del correspondiente procedimiento. Este plazo no podrá exceder de seis meses salvo que una norma con rango de Ley establezca uno mayor o así venga previsto en la normativa comunitaria”.

Del propio contenido de varios preceptos de la LRJ-PAC, se desprende la obligación que corresponde a los sujetos públicos de adoptar medidas dirigidas a garantizar la resolución expresa de los asuntos cuya tramitación les corresponda, dentro del plazo normativamente establecido para ello.

En efecto, el art. 41 anteriormente citado de la LRJ-PAC dispone:

“Los titulares de las unidades administrativas y el personal al servicio de las Administraciones Públicas que tuviesen a su cargo la resolución o el despacho de los asuntos (...) adoptarán las medidas oportunas para remover los obstáculos que impidan, dificulten o retrasen el ejercicio pleno de los derechos de los interesados o el respeto a sus intereses legítimos, disponiendo lo necesario para evitar y eliminar toda anormalidad en la tramitación de los procedimientos.”

Más específicamente, el primer párrafo del apartado sexto del art. 42 de la misma Ley preceptúa:

“Cuando el número de las solicitudes formuladas o las personas afectadas pudieran suponer un incumplimiento del plazo máximo de resolución, el órgano competente para resolver, a propuesta razonada del órgano instructor, o el superior jerárquico del órgano competente para resolver, a propuesta de éste, podrán habilitar los medios personales y materiales para cumplir con el despacho adecuado y en plazo”.

No resulta baladí recordar aquí que la LRJ-PAC identifica a las personas que devienen responsables del cumplimiento de la obligación de resolver. Así, con carácter general, el art. 41 del citado cuerpo legal dispone:

“Los titulares de las unidades administrativas y el personal al servicio de las Administraciones Públicas que tuviesen a su cargo la resolución o el despacho de los asuntos, serán responsables directos de su tramitación...”

A su vez, y con carácter específico para el cumplimiento de la obligación de resolver, el apartado séptimo del art. 42 establece:

“El personal al servicio de las Administraciones Públicas que tenga a su cargo el despacho de los asuntos, así como los titulares de los órganos administrativos competentes para instruir y resolver son

directamente responsables, en el ámbito de sus competencias del cumplimiento de la obligación legal de dictar resolución expresa en plazo.

El incumplimiento de dicha obligación dará lugar a la exigencia de responsabilidad disciplinaria, sin perjuicio de aquella a la que hubiere lugar de acuerdo con la normativa vigente”.

El legislador español, al hacer referencia a este grupo de personas (porque pueden ser varias) como responsables del cumplimiento de la obligación de resolver, persigue el objetivo de evitar retrasos en la tramitación de los asuntos advirtiendo de la posible exigencia de responsabilidades por incumplimiento de las tareas que a cada uno correspondan.

Las consecuencias que se deben extraer de todo lo expuesto en este primer apartado son claras:

- La obligación de resolver de las Administraciones Públicas dentro de un plazo.

- La obligación que corresponde a los sujetos públicos de adoptar medidas dirigidas a garantizar la resolución expresa de los asuntos cuya tramitación les corresponda.

- La posibilidad de exigir responsabilidades a las personas al servicio de la Administración que tengan a su cargo el despacho de asuntos que no hayan cumplido la obligación legal de dictar resolución en plazo.

Debido a que las otras dos cuestiones ya han sido analizadas anteriormente, nos remitimos a lo allí dispuesto pasando a sintetizar los hechos que se derivan de la documentación obrante en el expediente:

- Con fecha 27.09.01 se presenta denuncia en el Ayuntamiento de Santovenia de la Valdoncina como consecuencia de la ejecución de unas obras -cerramiento de parcela- sin ajustarse a la licencia de obras concedida por acuerdo de la Comisión de Gobierno en fecha 03.05.01.

- Con fecha 26.12.01 se inician los trámites correspondientes a los expedientes sancionador y de restauración de la legalidad, solicitando informes técnico y jurídico, los cuales fueron remitidos con fechas 16.01.02 y 28.01.02, respectivamente, calificándose la infracción urbanística como leve.

- Con posterioridad, el 24.04.02, se emite otro informe técnico en el que se indica que ha de procederse a la demolición de la parte de la valla que no cumple las condiciones reflejadas en la licencia.

- Con fecha 13.08.03 tiene entrada en esta Procuraduría escrito remitido por el Ayuntamiento de Santovenia de la Valdoncina comunicando que la infracción urbanística ha prescrito, cuestión ésta sobre la que se solicitó informe al Servicio de Asistencia a Municipios de la Diputación Provincial. En dicho informe se señala que *“el ejercicio de la acción restauradora de la legalidad caduca al año. El dies a quo de ese plazo es de la terminación de las obras por tratarse de una actividad continuada. Por otro lado, el TS entiende que la prescripción de las*

infracciones y, por consiguiente, la imposibilidad de sancionar, se cuenta, no desde la terminación de las obras, sino desde la fecha de comisión de la infracción, y si fuese desconocida, desde que pudo incoarse el procedimiento, lo que coincide con la aparición de los signos externos que permiten conocer los hechos sancionables.”

En consecuencia, comprobada la existencia de una infracción urbanística y adoptadas las medidas de protección de la legalidad urbanística, con la incoación de los preceptivos expedientes en fecha 26.12.01, se debió dictar resolución en el plazo indicado en el art. 117.5 de la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León.

Por todo ello, se formuló la siguiente resolución:

“Primero: Que se estudie la posibilidad de exigir responsabilidades disciplinarias a las personas al servicio de esa Corporación local que tuvieron a su cargo el despacho de los expedientes sancionador y de restauración de la legalidad en los que no se ha cumplido la obligación legal de dictar resolución en plazo.

Segundo: Que se proceda a la declaración de perención (caducidad del procedimiento) de los procedimientos de protección de la legalidad urbanística, con base en lo dispuesto en el art. 44.2 de la Ley 30/1992, de 26 de Noviembre.

Tercero: Que, en sucesivas ocasiones, se adopten las medidas necesarias para evitar toda anormalidad en la tramitación de los procedimientos”.

Con fecha 07-04-04 el Ayuntamiento de Santovenia de la Valduncina aceptó las indicaciones hechas en relación con el punto segundo; sin embargo no comunicó su postura respecto de los puntos primero y tercero.

Cabe destacar una segunda queja cuyo número de referencia es **Q/74/03**.

En el escrito de denuncia se hacía alusión a la falta de contestación a un escrito presentado ante el Ayuntamiento de León en relación con las obras ejecutadas como consecuencia de la licencia de obras concedida para la construcción de un Centro Comercial.

Admitida la queja a trámite e iniciada la investigación oportuna sobre la cuestión planteada, se remitió por ese Ayuntamiento informe en el cual se hacían constar los siguientes extremos relativos a la problemática que constituye el objeto de la queja planteada:

“1. La Comisión Municipal de Gobierno en sesión ordinaria acordó conceder licencia de obras, para la construcción de edificio destinado a usos terciarios.

2. Con posterioridad se presenta ante el Ayuntamiento de León solicitud denunciando una serie de irregularidades que van contra

el acuerdo del Ayuntamiento, acuerdo que: “prohibía aumentar la altura de tres plantas”.

3. El Ayuntamiento informa que como consecuencia de la inspección se han detectado una serie de modificaciones de importancia en relación con lo grafiado en el proyecto que sirvió de base para la obtención de la licencia de obras. Por este motivo se solicita al promotor del inmueble que en el plazo de quince días presente solicitud de licencia para todas las modificaciones que no consten en el proyecto inicial.

4. Finalmente, la Comisión Municipal de Gobierno acuerda aprobar las modificaciones al proyecto de ejecución.

5. En consecuencia, se ha cometido una infracción urbanística, art. 115 de la Ley de Urbanismo de Castilla y León, no habiéndose incoado procedimiento sancionador alguno relacionado con esta cuestión.

6. Admitiéndose como medida de restauración de la legalidad la aprobación de las modificaciones al proyecto de ejecución”.

En virtud de todo lo expuesto, se formuló la siguiente resolución al Ayuntamiento de León:

“Que se proceda a la incoación del correspondiente procedimiento sancionador respecto al ilícito urbanístico, con base en lo dispuesto

en los arts. 115 y ss de la Ley 5/1999 de Urbanismo de Castilla y León”.

Con fecha 4-3-04 el Ayuntamiento de León aceptó la resolución.

1.2.3. Órdenes de ejecución

El propietario ha de cumplir con el deber de mantener su inmueble en las condiciones de seguridad, salubridad y ornato público y, al mismo tiempo, la Administración ha de cumplir con el suyo propio de vigilar la cumplimentación de aquél. No es ocioso advertir esto, pues existe una verdadera responsabilidad compartida –de la Administración y del propietario- en la conservación de los inmuebles y, consecuentemente, en la compensación de los eventuales perjuicios que la defectuosa cumplimentación de ese deber comporte, como se deduce de la jurisprudencia de nuestros tribunales en casos de daños sufridos por derrumbamientos de edificaciones en mal estado.

El motivo de la queja **Q/230/03** versaba sobre la pasividad municipal en relación con el cumplimiento de las órdenes de ejecución decretadas respecto a un inmueble.

Admitida la queja a trámite e iniciada la investigación oportuna sobre la cuestión planteada, se remitió informe en el cual se hacían constar textualmente los siguientes extremos relativos a la problemática que constituye el objeto de la queja planteada:

“En virtud de Decreto se archivan las actuaciones del expediente administrativo sobre orden de ejecución de un inmueble, debido a que el mismo es propiedad del Ayuntamiento de Valladolid”.

A la vista de lo informado por ese Ayuntamiento así como de la documentación obrante en el expediente de queja correspondiente, procedió determinar la potencial concurrencia de irregularidades en la actuación desarrollada por el Ayuntamiento de Valladolid.

En efecto, en el Decreto se pone de manifiesto que el inmueble de referencia, en virtud de la escritura de reparcelación urbanística otorgada por el Ayuntamiento de Valladolid determinada constructora correspondiente a la Unidad de Actuación nº 1 del Área de Intervención nº 79 del PGOU, es propiedad del Ayuntamiento de Valladolid.

Determinada la titularidad de la propiedad del inmueble el Ayuntamiento debe proceder al archivo de las actuaciones del expediente administrativo sobre orden de ejecución incoado por Decreto. No obstante, ello no le exime de dar cumplimiento a lo dispuesto en el art. 8 de la Ley de Urbanismo de Castilla y León, Ley 5/1999, de 8 de Abril.

Nuestro ordenamiento da lugar a una definición del contenido normal del derecho de propiedad, del que forman parte auténticos deberes, como son los de mantener los edificios en condiciones de seguridad, salubridad y ornato públicos y ello con la finalidad de evitar riesgos a personas y cosas y peligros para la higiene y también para el sostenimiento de lo que se ha llamado la “imagen urbana”.

Resulta así claro que dentro del contenido normal del derecho de propiedad inmobiliaria se integra un deber legal, un deber urbanístico del propietario cuyo contenido es el ya mencionado.

Por todo ello se formuló la siguiente resolución:

“Como propietario del inmueble de referencia debe proceder a dar cumplimiento a lo dispuesto en el art. 8 .1.b) de la Ley de Urbanismo de Castilla y León de 8 de Abril de 1999, realizando los trabajos necesarios para conservar o reponer las condiciones de seguridad, salubridad, ornato público y habitabilidad”.

Con fecha 05.12.03 el Ayuntamiento de Valladolid aceptó la resolución.

Por su parte, en la **Q/491/03**, se hacía alusión al incumplimiento por parte del Ayuntamiento de León del Decreto de la Alcaldía-Presidencia a través del cual se resolvía proceder a la ejecución subsidiaria de las obras ordenadas consistentes en la reparación general de la cubierta de un edificio.

Admitida la queja a trámite e iniciada la investigación, se emitió informe por el Ayuntamiento implicado, según el cual:

“Por Decreto de la Alcaldía-Presidencia, se resuelve proceder a la ejecución subsidiaria de las obras ordenadas por Decreto de la Alcaldía-Presidencia, consistentes en la reparación general de la cubierta del edificio”.

Posteriormente, se emite informe por la sección de Arquitectura, en los siguientes términos:

“... que el edificio de referencia, en la colindancia con el edificio demolido, dispone de una pared lateral de una galería de madera que amenaza caída hacia el edificio y, constata asimismo, que dicha pared de cerramiento está construida con un tabique de ladrillo que se encuentra prácticamente suelto y fisurado, que también se encuentra en mal estado el alero superior, que como medidas de seguridad se habían colocado por parte de la empresa derribista unos puntales metálicos hasta el citado alero que si bien se estiman suficientes, habría que complementar con la demolición del citado tabique de cerramiento que no tiene ninguna función de carga.

Es por lo que, por Decreto de la Alcaldía-Presidencia, se resuelve ordenar a la propiedad del inmueble, el derribo del tabique lateral de ladrillo de la, galería con apercibimiento de ejecución subsidiaria ante el incumplimiento de lo ordenado .

Posteriormente y por informes emitidos por la Sección de Arquitectura, se comprueba que las referidas obras de reparación no han sido iniciadas, a excepción del tabique lateral que no se encuentra en el edificio, por lo que cabe suponer que ya ha sido demolido.

Según informe emitido por la Sección de Arquitectura, se comprueba que las referidas obras de reparación ordenadas por Decreto de la Alcaldía-Presidencia, no han sido ejecutadas, formulándose presupuesto de actualización de las mismas.

Por Decreto de la Alcaldía-Presidencia se resuelve otorgar a la propiedad del inmueble, el preceptivo trámite de audiencia y vista del expediente, requerir a fin de que se proceda a ejecutar las obras de reparación del alero, reposición de la cubierta y reparación del canalón y bajantes, con los apercibimientos ante el incumplimiento de lo ordenado de ejecución subsidiaria a su costa o la posibilidad de imposición de multas coercitivas, debiéndose de realizar las notificaciones del mencionado Decreto mediante la remisión de anuncios al Tablón de Edictos del Ayuntamiento de Madrid y al BOP.

Actualmente y por Informe emitido por la Inspección de Urbanismo, se constata que las obras no han sido realizadas, ante lo cual y en cumplimiento de los apercibimientos contenidos en el anteriormente mencionado Decreto de la Alcaldía-Presidencia, se procederá a la imposición de multas coercitivas, hasta un máximo de diez sucesivas, por periodicidad mínima mensual, hasta el límite del deber legal de conservación definido en el art. 8.2 de la Ley 5/99, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León, procediéndose posteriormente a la ejecución subsidiaria, a su

costa, conforme presupuesto formulado por el Arquitecto Municipal”.

En consecuencia, comprobado que por parte del Ayuntamiento implicado se pusieron en marcha los mecanismos necesarios para solucionar los hechos denunciados, se procedió al archivo del expediente.

El objeto del expediente **Q/1911/01**, consistía en los daños irrogados a un inmueble como consecuencia de la inactividad del Ayuntamiento de Soria.

Según el reclamante *“debido a esta inactividad se ha acentuado el mal estado del mencionado inmueble, iniciándose expediente de declaración de ruina del mismo por acuerdo de Comisión de Gobierno”.*

Admitida la queja a trámite se inició la investigación oportuna sobre la cuestión planteada.

En concreto, a la vista de lo informado por esa Alcaldía así como de la documentación obrante en el expediente de queja correspondiente, procedió determinar la potencial concurrencia de irregularidades en la actuación desarrollada por el Ayuntamiento de Soria abordando para ello el estudio, por un lado, de las denominadas “ordenes de ejecución de obras” y, por otro, de la responsabilidad patrimonial de la Administración por su funcionamiento, para, con posterioridad, conectarlo todo ello con el caso concreto que nos ocupa.

Primero. Las ordenes de ejecución de obras.

En el ámbito urbanístico, la Administración Local está habilitada para intervenir en la actividad de los administrados, no sólo en la fase de construcción de los edificios, sino también a lo largo de toda la vida de éstos con la finalidad de garantizar su permanencia en buenas condiciones.

En efecto, tal y como ha puesto de manifiesto reiterada jurisprudencia del TS (STS 10.06.91, 17.06.91 y 12.09.97, entre otras), nuestro ordenamiento –arts. 8 y 106 de la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León- da lugar, en lo que ahora importa, a una definición del contenido normal del derecho de propiedad, del que forman parte auténticos deberes, como son los de mantener los edificios en condiciones de seguridad, salubridad y ornato público y ello con la finalidad de evitar riesgos a personas y cosas y peligros para la higiene y también para el sostenimiento de lo que se ha llamado la “imagen urbana”.

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

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

Pues bien, esta configuración de las ordenes de ejecución no cede ni siquiera respecto a las edificaciones incursas en una causa legal de ruina. En este sentido hay que señalar que, en los últimos años, la jurisprudencia del TS ha venido matizando la regla a través de la cual se consideraban improcedentes las órdenes de ejecución en edificaciones con estas características. A modo de ejemplo, en el Fundamento Sexto de la STS de 05 de diciembre de 2001, (RJ 2002\511) se afirma con rotundidad:

“Ahora bien, esa doctrina jurisprudencial afirma que, incluso en esos casos (edificios en situación de ruina, como aclaración nuestra), el propietario debe realizar las obras urgentes y provisionales que sean necesarias para prevenir riesgos para la seguridad de las personas y de las cosas”.

Segundo. La responsabilidad patrimonial de la Administración por su funcionamiento.

La Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, tras su modificación por la Ley 4/1999, contiene en el último de sus capítulos una extensa regulación del sistema de responsabilidad de las Administraciones Públicas, de conformidad con los arts. 106 y 149.1.18 CE que configuran el sistema de responsabilidad patrimonial de la Administración. De esta manera, el instituto de la responsabilidad alcanza por vía de la citada Ley la categoría de derecho de los ciudadanos, como expresamente se reconoce en el art. 35 j).

Dicha responsabilidad se configura a lo largo del citado capítulo como una responsabilidad general, directa y objetiva:

a) Es una responsabilidad de carácter general, pues se acogen a ella todo tipo de actuaciones efectuadas por las Administraciones Públicas, tanto si revisten carácter jurídico como si presentan carácter material o de hecho y, en este último caso, tanto si se trata de una conducta activa como omisiva. La expresión “servicio público” se emplea en el sentido más amplio de actuación o actividad administrativa, de modo que engloba tanto la actividad prestacional de la Administración (o de servicio público en sentido estricto), como cualquier otra manifestación pública de actividad susceptible de provocar un daño o lesión.

b) Es una responsabilidad directa pues se genera como consecuencia de la producción de lesiones (daño antijurídico que el perjudicado no tiene el deber de soportar y ello tanto si es posible imputar los daños y perjuicios a un sujeto determinado –funcionario o autoridad– como si la producción del daño ha sido impersonal o anónima). En efecto, la ilicitud de la actividad administrativa determinante de la obligación de indemnizar se traduce, de hecho, no en una infracción de las normas o preceptos establecidos, sino en la causación al particular de un daño o lesión que éste no tiene el deber jurídico de soportar.

c) Es una responsabilidad objetiva pues la idea de responsabilidad es ajena a los conceptos de culpa o negligencia. Se genera por los perjuicios causados a particular como consecuencia del funcionamiento de

los servicios públicos, sin que tenga relevancia alguna la concurrencia de culpa o negligencia a efectos de generar en el particular el derecho a ser indemnizado.

Sentado lo anterior, conviene completar este análisis con el estudio de una cuestión de especial trascendencia para el caso que nos ocupa: la concurrencia de culpas.

Aunque en un principio la jurisprudencia había mantenido que la interferencia de la conducta de un tercero excluía la responsabilidad administrativa (STS 10.03.1969), a partir de la sentencia de 16 de noviembre de 1974 se va a iniciar una nueva tendencia, manteniendo la responsabilidad de la Administración. Esta nueva tendencia, claramente consolidada en la actualidad, llega a admitir la posibilidad de que, pese a la culpa del que sufrió la lesión, subsista la relación de causalidad y, por tanto, la responsabilidad de la Administración. Lo único que hará esta concurrencia de culpa es moderar equitativamente la cuantía de la reparación o indemnización.

Conectando el régimen jurídico descrito en los dos puntos analizados con la problemática sustancial que ahora nos ocupa, hay que poner de manifiesto que del informe remitido por el Ayuntamiento y de la documentación que obra en poder de esta Procuraduría se desprende la existencia de razones suficientes para iniciar de oficio un procedimiento de responsabilidad patrimonial en relación con la declaración de ruina del inmueble adoptada por acuerdo de Comisión de Gobierno.

En este sentido conviene recordar que, aunque la declaración de ruina es objetiva (se limita a la aplicación de la regulación legal de la ruina tras la constatación de un estado de hecho), siéndole indiferente los efectos de su procedencia (negligencia o desidia del propietario, daños ocasionados por terceros etc.), no es menos cierto que, dicha declaración, puede generar responsabilidades ajenas a las propias del expediente de ruina.

A este respecto, y a los efectos del reconocimiento de la situación jurídica planteada en la denuncia, se pueden considerar como hechos probados los siguientes:

- Aunque los servicios técnicos municipales pusieron de manifiesto el estado de deterioro en el que se encontraba el inmueble en cuestión, el Ayuntamiento tardó tres años y tres meses en dictar la primera de las ordenes de ejecución.

- Aunque el Ayuntamiento requirió en dos ocasiones a los propietarios para que ejecutaran obras de conservación que evitaran el deterioro del inmueble, ante el incumplimiento de las mismas, no actuó subsidiariamente a pesar de que en los dos casos se anunció ese medio de ejecución forzosa.

Así las cosas, a juicio de esta Procuraduría, en la actuación municipal descrita se dan todos los elementos para que los arrendatarios del edificio en cuestión tengan derecho a ser indemnizados:

1. Con la actuación de la Administración municipal se ha causado un daño real y efectivo, evaluable económicamente e individualizado en relación con los arrendatarios del edificio. La omisión de los servicios municipales al no dictar, en primer lugar, las correspondientes ordenes de ejecución y, en segundo lugar, al no ejecutar subsidiariamente las obras ordenadas, aparece como acontecimiento causal sin el cual el edificio en cuestión no hubiera entrado en ruina y por lo tanto, esta omisión, debe ser considerada como hecho idóneo para producir este resultado.

2. El daño causado o la lesión patrimonial sufrida por los arrendatarios tiene un carácter antijurídico ya que, como consecuencia de la declaración de ruina acordada, se ha procedido por parte de la propiedad a rescindir los contratos de arrendamiento a los inquilinos del consabido inmueble (art. 28.b) de la Ley de Arrendamientos Urbanos), lo cual constituye un perjuicio que no deberían haber tenido que soportar en el caso de que la Administración municipal no hubiera actuado negligentemente.

3. La ruina del edificio no se ha producido por un acontecimiento externo que pueda ser considerado como de fuerza mayor.

Por todo ello, se formuló la siguiente resolución al Ayuntamiento de Soria:

“Que, en cumplimiento de lo dispuesto en los arts.139 y ss de la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, tras su

modificación por la Ley 4/1999, se proceda al inicio de oficio de un procedimiento de responsabilidad patrimonial a favor de los arrendatarios del inmueble”.

Dicha resolución no fue aceptada.

1.2.4. Ruina

Varias son las quejas que en este apartado se ha considerado oportuno destacar.

La primera, **Q/686/03**, hacía alusión al estado ruinoso de un edificio y al consiguiente peligro para los viandantes.

Admitida la queja a trámite e iniciada la investigación oportuna sobre la cuestión planteada, se remitió por el Ayuntamiento de Miranda de Ebro un informe en el cual se hacía constar textualmente:

“Mediante Decreto de la Alcaldía se resolvió declarar en estado de ruina inminente el edificio, ordenando a la propiedad que en el plazo de un mes se desalojara el edificio y se procediese seguidamente a su demolición, actuación que el día de la fecha no ha sido efectuada, por lo que se procederá a iniciar expediente de ejecución subsidiaria de la demolición ordenada, con cargo a los obligados.”

A la vista de lo informado, se acordó el archivo del expediente debido a que la administración municipal había puesto en marcha los mecanismos necesarios para solucionar los hechos denunciados.

1.2.5. Antenas de telefonía móvil

El Decreto 267/2001, de 29 de noviembre (cuyo art. 7 y apartado segundo del número 1 del Anexo II han sido declarados contrarios al ordenamiento jurídico mediante STSJ de Castilla y León, de fecha 3 de septiembre de 2003) relativo a la instalación de Infraestructuras de Radiocomunicación, que entró en vigor el día 1 de diciembre de 2001, es aplicable a todas las infraestructuras radioeléctricas utilizadas para el soporte de las redes y servicios de radiodifusión sonora y televisión, así como las redes y servicios ofrecidos por los titulares de licencias individuales de tipo B2 y C2, existentes en el momento de su entrada en vigor o que se pretendan instalar en el futuro en Castilla y León.

A lo largo del articulado del Decreto 267/2001 se establecen dos regímenes claramente diferenciados y dedicados, uno, a las nuevas infraestructuras que vayan a instalarse a partir de la entrada en vigor del mismo y, otro, aplicable a las infraestructuras de radiocomunicación existentes en esa misma fecha. Las nuevas instalaciones precisan además de la licencia urbanística y, en suelo rústico, la autorización excepcional de uso de suelo, las licencias de actividad y apertura. Por el contrario, las instalaciones existentes precisarían, al objeto de dar cumplimiento al citado Decreto, la presentación de la documentación recogida en el Anexo II del mismo.

En relación con este segundo grupo y, a la luz de un informe de la Consejería de Medio Ambiente, se entiende por instalaciones existentes

aquellas que a la entrada en vigor del Decreto cuenten con la correspondiente licencia urbanística.

Por tanto, se entenderá que la instalación está plenamente legalizada si cuenta con licencia urbanística y la documentación que debe presentar su titular de conformidad con lo dispuesto en el art. 6.

Todo lo anterior deviene como consecuencia de las quejas planteadas en esta institución, **Q/669/02, Q/1220/02 y Q/903/03**, entre otras, en las que se comprueba que las instalaciones de telefonía móvil cuentan con licencia urbanística a la entrada en vigor del Decreto 267/2001, pero no con la pertinente certificación de la Consejería de Fomento.

1.2.6. Otros

Dentro de este apartado se ha considerado oportuno hacer referencia, en primer lugar, a aquellas quejas en las que se plantea el problema de la denegación de la solicitud de información o de la falta de resolución por parte de la administración implicada y, en segundo lugar, cabe destacar un supuesto de incumplimiento de la normativa urbanística.

En concreto, y por lo que se refiere al primer apartado, podemos reseñar las siguientes quejas: **Q/597/03, Q/564/03, Q/2281/02, Q/742/03 , Q/2241/02 y Q/1320/01.**

La primera de ellas, **Q/597/03**, versaba sobre la falta de resolución expresa de la solicitud formulada por escrito presentado en la Delegación

Territorial de León por la que se instaba a declarar la caducidad del Proyecto Regional de la planta de reciclaje y compostaje de San Román de la Vega (León), aprobado como tal mediante Decreto 36/2001, de 15 de febrero.

Admitida la queja a trámite e iniciada la investigación oportuna sobre la cuestión planteada, se remitió informe por la Consejería implicada.

Del informe remitido por esa Consejería se desprende lo siguiente:

- Con fecha 21.12.2001 el denunciante presenta ante la Junta de Castilla y León escrito solicitando la declaración de caducidad del proyecto Regional de construcción de una planta de reciclaje y compostaje en San Román de la Vega.

- Con fecha 12.04.2002 recibe escrito fechado el 18.03.2002, y firmado por la Dirección General de Calidad Ambiental, remitiendo documentación y concediendo un plazo de diez días para alegar y presentar los documentos y justificaciones pertinentes.

- Dentro del plazo anteriormente concedido, el denunciante presenta alegaciones, las cuales hasta la fecha no han sido contestadas, limitándose la Consejería de Medio Ambiente a señalar en el informe remitido que *“en las alegaciones formuladas no se introdujo ningún elemento nuevo, en relación con la solicitud inicial, que justificase la declaración de caducidad”*.

En este sentido conviene señalar que el silencio administrativo, positivo o negativo, no debe ser un instituto jurídico normal, sino la garantía que impida que los derechos de los particulares se vacíen de contenido cuando su Administración no atiende eficazmente y con la celeridad debida las funciones para las que se ha organizado.

A la vista del contenido del informe remitido, así como de la documentación obrante en el expediente de queja correspondiente, procedió abordar para ello el estudio de una de las obligaciones que vinculan a todos los sujetos públicos en sus relaciones con los ciudadanos, cual es la obligación de dictar resolución expresa en todos los procedimientos y de notificarla cualquiera que sea su forma de iniciación, obligación 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, modificada por la Ley 4/1999, de 13 de enero.

El fundamento jurídico inicial de la presente resolución se encuentra en la ya citada obligación de resolver expresamente las peticiones o reclamaciones presentadas por los ciudadanos que vincula a todas las Administraciones Públicas. Efectivamente, el art. 42.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre (modificado por la Ley 4/1999, de 13 de enero) amplía a los sujetos públicos administrativos la prohibición de *non liquet*, que el apartado séptimo del art. 1 del Código Civil preceptúa para los jueces y tribunales. Por tanto, de conformidad con el contenido de la norma jurídico-administrativa citada, la Administración tiene el deber

inexcusable de dictar y notificar resolución expresa, deber que se ha intensificado en la última reforma operada en la normativa reguladora de la actividad de las Administraciones Públicas.

La obligación de resolver de las Administraciones Públicas constituye un instrumento jurídico consustancial con un correcto funcionamiento de las diferentes Administraciones que conviven en nuestro sistema jurídico, de acuerdo con el principio de eficacia proclamado, al más alto nivel normativo, en el art. 103.1 CE y en el art. 3.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, así como con el criterio de eficiencia y servicio a los ciudadanos recogido en el art. 3.2 de la última de las normas citadas.

Desde un punto de vista temporal, el cumplimiento de la obligación señalada por los sujetos públicos debe llevarse a cabo, como no podía ser de otra forma, dentro de unos plazos que al efecto se establecen en el Ordenamiento Jurídico, plazos que, tal y como dispone el art. 47 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, obligan a las autoridades y personal al servicio de las Administraciones Públicas competentes para la tramitación de los asuntos. Con carácter general, el apartado segundo del art. 42 de la Ley 30/1992, modificada por la Ley 4/1999, dispone:

“El plazo máximo en el que debe notificarse la resolución expresa será el fijado por la norma reguladora del correspondiente procedimiento. Este plazo no podrá exceder de seis meses salvo que una norma con rango de Ley establezca uno mayor o así venga previsto en la normativa comunitaria.”

Del propio contenido de varios preceptos de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, se desprende la obligación que corresponde a los sujetos públicos de adoptar medidas dirigidas a garantizar la resolución expresa de los asuntos cuya tramitación les corresponda, dentro del plazo normativamente establecido para ello.

En efecto, el art. 41, anteriormente citado de la Ley 30/1992, dispone:

“Los titulares de las unidades administrativas y el personal al servicio de las Administraciones Públicas que tuviesen a su cargo la resolución o el despacho de los asuntos (...) adoptarán las medidas oportunas para remover los obstáculos que impidan, dificulten o retrasen el ejercicio pleno de los derechos de los interesados o el respeto a sus intereses legítimos, disponiendo lo necesario para evitar y eliminar toda anomalía en la tramitación de los procedimientos”.

Más específicamente, el primer párrafo del apartado sexto del art. 42 de la misma Ley preceptúa:

“Cuando el número de las solicitudes formuladas o las personas afectadas pudieran suponer un incumplimiento del plazo máximo de resolución, el órgano competente para resolver, a propuesta razonada del órgano instructor, o el superior jerárquico del órgano competente para resolver, a propuesta de éste, podrán habilitar los

medios personales y materiales para cumplir con el despacho adecuado y en plazo”.

La determinación concreta del contenido y entidad de las medidas a adoptar queda fuera del ámbito de la presente resolución, por ser aquélla una decisión propia de los responsables organizativos de las unidades administrativas. Ahora bien, podría ser valorada la adopción de tales medidas en el marco de los nuevos instrumentos aprobados por la Administración Autonómica en materia de calidad y mejora continua de la actividad administrativa, ya que los plazos previstos para la tramitación y resolución de los procedimientos administrativos se encuentran directamente vinculados a los compromisos de calidad que las Administraciones Públicas asumen en relación con aquellos.

No resulta baladí recordar aquí que la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, identifica a las personas que devienen responsables del cumplimiento de la obligación de resolver. Así, con carácter general, el art. 41 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre dispone:

“Los titulares de las unidades administrativas y el personal al servicio de las Administraciones Públicas que tuviesen a su cargo la resolución o el despacho de los asuntos, serán responsables directos de su tramitación...”.

A su vez, y con carácter específico para el cumplimiento de la obligación de resolver, el apartado séptimo del art. 42 establece:

“El personal al servicio de las Administraciones Públicas que tenga a su cargo el despacho de los asuntos, así como los titulares de los órganos administrativos competentes para instruir y resolver son directamente responsables, en el ámbito de sus competencias, del cumplimiento de la obligación legal de dictar resolución expresa en plazo.

El incumplimiento de dicha obligación dará lugar a la exigencia de responsabilidad disciplinaria, sin perjuicio de la responsabilidad a la que hubiere lugar de acuerdo con la normativa vigente”.

El legislador español, al hacer referencia a este grupo de personas (porque pueden ser varias) como responsables del cumplimiento de la obligación de resolver, persigue el objetivo de evitar retrasos en la tramitación de los asuntos advirtiendo de la posible exigencia de responsabilidades por incumplimiento de las tareas que a cada uno correspondan.

En virtud de todo lo expuesto, se formuló la siguiente resolución a la Consejería de Medio Ambiente:

“Que se dicte resolución expresa en la forma prevista en el apartado 4 del art. 43 de la Ley 30/1992, de 26 de Noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, modificada por la Ley 4/1999, de 13 de Enero”.

A la fecha de cierre de este informe no se ha recibido contestación por parte de la citada Consejería.

En el expediente **Q/2241/02** se hacía alusión a un acuerdo del Pleno a través del cual se le deniega al denunciante la expedición de un certificado sobre la existencia o no de expediente sancionador sobre una finca situada en el municipio de Pedraja.

Admitida la queja a trámite e iniciada la investigación oportuna sobre la cuestión planteada, se remitió por el Ayuntamiento de Pedraja del Portillo informe en el cual se hacían constar textualmente los siguientes extremos relativos a la problemática que constituye el objeto de la queja planteada:

“Por el Pleno de este Ayuntamiento se deniega la expedición de certificado sobre la existencia o no de expediente sancionador, por no constar en el Ayuntamiento ni solicitud de licencia de obras ni certificado de fin de obra, expedido por técnico competente”.

A la vista de lo informado y de la documentación obrante en el expediente se comprueba lo siguiente:

1. Se solicita del Ayuntamiento de Pedraja de Portillo certificado sobre la existencia o no de expediente sancionador sobre una finca situada en ese término municipal.

2. El Ayuntamiento acuerda no expedir el certificado solicitado por no constar certificado final de la obra expedido por el técnico director de la misma.

3. Se solicita certificado en la Gerencia Territorial del Catastro de Valladolid; en el cual se pone de manifiesto que la casa está desde 1987, figurando como suelo urbano.

A la vista de lo expuesto, resulta aplicable la Disposición Transitoria quinta del RDLeg 1/1992, de 26 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana (en vigor, según lo establecido en la Disposición Derogatoria 1 de la Ley 6/1998, de 13 de Abril, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones).

Conforme a dicha disposición transitoria quinta, para autorizar e inscribir esas edificaciones y, una vez que se acredite suficientemente que a la entrada en vigor de la Ley 8/1990, preexistía la edificación, debe bastar con justificar alternativamente:

a) Que esa edificación ha sido realizada de conformidad con la legislación urbanística entonces aplicable.

b) Que, en cualquier caso, ya no son procedentes medidas de restablecimiento de la legalidad urbanística.

En virtud de todo lo expuesto, se formuló la siguiente resolución al Ayuntamiento de Pedraja del Portillo:

“Que se remita comunicación al interesado donde se indique que ya no procede dictar medidas de restablecimiento de la legalidad urbanística”.

A la fecha de cierre de este informe el Ayuntamiento de Pedraja de Portillo aún no ha contestado.

A continuación pasamos a analizar otro expediente que se tramitó con el número **Q/742/03**. El motivo de la queja versaba sobre la falta de contestación al escrito presentado en el Ayuntamiento a través del cual se solicitaban una serie de datos respecto a una “torreta” de Retevisión instalada en una parcela del término municipal de Sahugo.

Admitida la queja a trámite e iniciada la investigación oportuna sobre la cuestión planteada, se remitió por el Ayuntamiento del Sahugo un informe en el que, en su párrafo primero, se señala:

“En Sesión Extraordinaria se acordó por todos los asistentes que se denegaba la petición de información solicitada al haberse puesto ya en su momento de manifiesto al Municipio, y siendo conocido dicho extremo por el solicitante”.

A la vista de estos antecedentes de hecho procede, desde un punto de vista sistemático, partir del estudio del derecho no fundamental al acceso a los archivos y registros administrativos.

El art. 105 b) CE configura el “acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos, salvo en lo que afecte a la seguridad y

defensa del Estado, la averiguación de los delitos y la intimidad de las personas”, como un derecho no fundamental aunque íntimamente relacionado con el derecho de participación política, con el de libertad de información y con el de tutela judicial efectiva. Se trata, por lo tanto, de una configuración que en palabras del TS (S. 30-3-1999) “refleja una concepción de la información que obra en manos del poder público acorde con los principios inherentes al Estado democrático (en cuanto el acceso a los archivos y registros públicos implica una potestad de participación del ciudadano y facilita el ejercicio de la crítica del poder) y al Estado de derecho (en cuanto dicho acceso constituye un procedimiento indirecto de fiscalizar la sumisión de la Administración a la ley y de permitir con más eficacia el control de su actuación por la jurisdicción contencioso-administrativa).

Esta inequívoca vinculación entre el derecho de acceso a los documentos administrativos y la cláusula del Estado democrático también ha sido destacada en la jurisprudencia comunitaria. Así, el Tribunal de Justicia de la UE señaló, en su sentencia de 30 de abril de 1996, Países Bajos/Consejo, C-58/94, la importancia del derecho de acceso del público a los documentos que obran en poder de las autoridades públicas, vinculando este derecho “al carácter democrático de las Instituciones”, señalando el Abogado General en sus conclusiones que “el fundamento de dicho derecho debe más bien buscarse en el principio democrático, que representa uno de los elementos básicos de la construcción comunitaria...”.

A esta primera característica hay que añadir otra no menos importante: su carácter instrumental. En efecto, el derecho de acceso a los documentos administrativos, como el resto de los derechos de información, se caracteriza porque se trata de un derecho eminentemente instrumental, en el sentido de que, de ordinario, se solicita acceder a los documentos con la finalidad de utilizar la información en ellos plasmada para los más variados fines, entre los que cabe destacar el control de la actuación pública y su sometimiento a los principios de legalidad, eficacia y buena administración. A esto debe añadirse que lo característico en un sistema de transparencia administrativa es, precisamente, que la Ley descarta, con carácter general, la consideración anticipada de los intereses o motivaciones del solicitante, de modo que la simple curiosidad del administrado es suficiente para fundar la comunicación de documentos (en este sentido, el Tribunal de Primera Instancia de la UE tiene declarado que todos los ciudadanos pueden solicitar tener acceso a cualquier documento de la Comisión no publicado, sin que sea preciso motivar la solicitud). Este carácter instrumental ha sido destacado en la ya citada Sentencia del TS de 30.03.1999 cuando señala:

“El Abogado del Estado pretende, en síntesis, que condicionemos el reconocimiento del derecho a obtener el acceso al expediente a la real existencia de los presupuestos necesarios para el ejercicio del derecho ... de reversión sobre cuya procedencia el recurrente precisamente pretende informarse. Si accediéramos a esta

pretensión estaríamos vinculando, del modo que hemos considerado incompatible con el principio constitucional de acceso a los registros públicos, la posibilidad de obtener la información útil para ponderar las posibilidades jurídicas de ejercicio de una pretensión al parecer administrativo sobre la efectiva titularidad del derecho o del interés legítimo hacia el conocimiento de cuyos presupuestos van dirigidas las averiguaciones. Con ello resultaría sacrificada la función instrumental de la información en aras del criterio de fondo de la Administración sobre el objeto a que la misma se refiere y, de este modo, al privar al interesado de los elementos para tomar por sí mismo su decisión y devenir así inútil el derecho de acceso a los archivos y registros públicos (suplantado por el parecer de la Administración sobre la posible utilidad de su resultado), se vulneraría su núcleo esencial, no dependiente de la configuración legal de su ejercicio”.

Tomando como base, por un lado, las características descritas y, por otro, la reiterada jurisprudencia del TC que afirma que aunque conste una reserva de configuración legal de los derechos y libertades fundamentales para verse desarrollado y completado por el legislador, existe un contenido mínimo que vincula a todos los poderes públicos siendo origen inmediato de derechos y obligaciones, el TS ha venido elaborando una jurisprudencia en los últimos años que impone una interpretación del derecho de acceso a los archivos y registros administrativos más amplia que la que en principio

se infiere de su desarrollo legal. Como ejemplo ilustrativo, es sumamente interesante la interpretación que el TS hace del término interesado de acuerdo con los principios constitucionales que estamos considerando. Así, en la ya citada sentencia de 30.03.1999, declara:

“El mandato contenido en el art. 62 de la Ley, hoy derogada, que acaba de citarse según el cual “los interesados en un expediente administrativo tendrán derecho a conocer, en cualquier momento, el estado de su tramitación, recabando la oportuna información en las oficinas correspondientes”, interpretado, así, de acuerdo con los principios constitucionales que estamos considerando, impone que por interesado –en la acepción que se contempla en el supuesto examinado, y sin perjuicio de la existencia de otros tipos de interés relevante- se entienda aquella persona que legítimamente justifica una razonable expectativa de obtener provecho en la consulta de los antecedentes cuyo examen puede serle útil para decidir sobre la presentación de una solicitud ante la Administración o el ejercicio de un derecho frente a ella, como es en este caso el derecho de reversión. No cabe duda, pues, que, a estos efectos, la vinculación más fuerte de la Constitución española impone una noción de interesado más amplia que la que en principio se infiere de la definición del art. 23 de la propia Ley (hoy sustituido por el art. 31 de la Ley 30/1992), que vincula el reconocimiento de este carácter a la titularidad de un derecho o a la personación en el procedimiento

de los titulares de intereses directos afectados. Dichas limitaciones sólo son aplicables a la noción de interesado referida a un procedimiento en concreto ya iniciado y pendiente de resolución o resuelto por la Administración (como prevé hoy el art. 35 a) de la nueva Ley). No lo son al particular que se halla en el trance previo de reunir información necesaria para tomar conocimiento de su situación y derechos frente a los poderes públicos (supuesto que debe hoy remitirse a la regulación separada contenida en el art. 37 de la nueva Ley, en el cual no se exige ya requisito alguno general de orden legitimador para poder obtener información más que ostentar la cualidad de ciudadano)”.

A lo dicho hasta hora es necesario añadir que, en la legislación urbanística, este derecho de información se reconoce con un carácter más amplio. Así, el derecho a la información urbanística se reconoce a toda persona, sin necesidad de alegar interés alguno (STS 10.06.96, RJ 5147).

Así las cosas, las primeras conclusiones parecen claras:

- El derecho de acceso a los archivos y registros administrativos se vincula al ejercicio de derechos fundamentales para el correcto funcionamiento de un Estado democrático.

- Su carácter instrumental impide condicionar la obtención del acceso a la real existencia de los presupuestos necesarios para el ejercicio del derecho sobre cuya procedencia precisamente pretende informarse.

- La jurisprudencia del TS impone una interpretación del derecho de acceso a los archivos y registros administrativos más amplia que la que en principio se infiere de su desarrollo legal.

- El derecho a la información urbanística se reconoce a toda persona, sin necesidad de alegar interés alguno.

Partiendo de estas premisas y, centrandó nuestro estudio en la cuestión planteada en el escrito de denuncia -la falta de contestación al escrito presentado en el registro del Ayuntamiento-, debemos comenzar analizando la normativa que, a este respecto, es de aplicación:

- Con carácter general, el art. 37 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

- En el ámbito local, los arts. 69.1 y 70.3 de la Ley /1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local en relación con los arts. 207 y 230 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales (RD 2568/1986, de 28 de noviembre).

- Con carácter particular, el 141 de la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León (en adelante LUCyL) en relación con el art. 150 del mismo texto legal.

El primero de los artículos (art.37 de la Ley 30/1992) establece con una claridad meridiana, en su punto primero, el derecho de los ciudadanos a acceder a los registros y a los documentos que formen parte de un

expediente, siempre que el mismo corresponda a procedimientos terminados en la fecha de la solicitud y, en su punto octavo, el derecho a obtener copias de los documentos o certificados. Por su parte, los puntos dos, tres, cuatro, cinco y siete imponen una serie de restricciones a este derecho.

La segunda de las normas, impone a las entidades locales, por un lado, facilitar la más amplia información sobre su actividad y la participación de todos los ciudadanos en la vida local y, por otro, reconoce el derecho de los ciudadanos a obtener copias y certificaciones acreditativas de los acuerdos de las Corporaciones locales y sus antecedentes así como a consultar los archivos y registros en los términos que disponga la legislación de desarrollo del art. 105 b) CE (Ley 30/1992).

El tercer grupo de preceptos traídos a colación (art. 141 y 150 LUCyL) contemplan, por un lado, el deber de todas las Administraciones públicas de garantizar el acceso a la información urbanística de su competencia a todas las personas, físicas y jurídicas, sin necesidad de que acrediten un interés determinado y, por otro, lo que debe considerarse por “información urbanística”, incluyendo dentro de este concepto cualquier forma de expresión en todo tipo de soporte material.

Así las cosas, la conclusión solo puede ser una: el Ayuntamiento de Sahugo no tenía argumento jurídico alguno para denegar la información solicitada por el hoy denunciante.

Por todo ello, se formuló a siguiente resolución al citado Ayuntamiento:

“Que se proceda, a la mayor brevedad posible, a remitir al firmante del escrito presentado en el registro del Ayuntamiento la información solicitada en el mismo”.

Dicha resolución no fue aceptada y ello porque el Ayuntamiento remitió escrito en el que se ponía de manifiesto que el denunciante había tenido perfecto conocimiento de la información solicitada.

Finalmente, en el expediente **Q/1320/01** se hacía referencia al retraso injustificado en la concesión de licencias de actividad y obra solicitadas para “ampliación de industria de selección y envasado de castañas”.

Admitida la queja a trámite e iniciada la investigación oportuna sobre la cuestión planteada, se remitió por el Ayuntamiento de Trabadelo informe según el cual el expediente quedaba resuelto definitivamente con la concesión de la licencia solicitada.

A la vista de lo informado por ese Ayuntamiento así como de la documentación obrante en el expediente de queja correspondiente, abordar la obligación de dictar resolución expresa en todos los procedimientos, por un lado, y la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas, por otro.

Abordado ya el estudio de una de las obligaciones que vinculan a todos los sujetos públicos en sus relaciones con los ciudadanos, cual es la obligación de dictar resolución expresa en todos los procedimientos y de notificarla cualquiera que sea su forma de iniciación, procede en este momento exponer lo relativo a la responsabilidad patrimonial de la Administración por su funcionamiento.

El art. 44 de la Ley 6/1998, de 13 de Abril, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones dispone en su apartado segundo que: “cuando se produzca la anulación de una licencia, demora injustificada en su otorgamiento... los perjudicados podrán reclamar de la Administración el resarcimiento de los daños y perjuicios causados, en los casos y con la concurrencia de los requisitos establecidos en las normas que regulan con carácter general dicha responsabilidad.” En este sentido, la Ley 30/1992 de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, tras su modificación por la Ley 4/1999, contiene en el último de sus capítulos una extensa regulación del sistema de responsabilidad de las Administraciones Públicas, de conformidad con los arts. 106 y 149.1.18 CE que configuran el sistema de responsabilidad patrimonial de la Administración. De esta manera, el instituto de la responsabilidad alcanza por vía de la citada Ley la categoría de derecho de los ciudadanos, como expresamente se reconoce en el art. 35 j).

Dicha responsabilidad se configura a lo largo del citado capítulo como una responsabilidad general, directa y objetiva.

Así las cosas, y a modo de síntesis, los presupuestos que dan lugar a la responsabilidad de la Administración son:

- Que se haya causado un daño real y efectivo, evaluable económicamente e individualizado en relación con una persona o grupo de personas.

- Que dichos daños o lesión patrimonial sean consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos, pudiendo aparecer bajo formas mediatas, indirectas y concurrentes.

- Que los mencionados daños tengan un carácter antijurídico, es decir, que los perjudicados no tienen el deber jurídico de soportar.

- Que no se haya producido fuerza mayor, única hipótesis excepcional de la responsabilidad de la Administración, caracterizada, según STS de 15.03.1999, por su irresistibilidad.

Conectando el régimen jurídico descrito con la problemática sustancial que ahora nos ocupa, hay que poner de manifiesto que de los informes remitidos se desprende la existencia de una serie de irregularidades en la actuación llevada a cabo por el Ayuntamiento de Trabadelo en relación con la concesión de la licencia de actividad y de obras solicitada.

- Con fecha 17.07.2000 se solicitó al Ayuntamiento de Trabadelo licencia de actividad y de obras para la ampliación de una industria de selección y envasado de castañas.

- Con fecha 21.09.2000 se solicitó por parte del Ayuntamiento el informe preceptivo de la Demarcación de Carreteras del Estado, el cual fue remitido el 05.04.2001, autorizando la ejecución de la obra. Asimismo se solicitó informe al Servicio de Asistencia a Municipios del Consejo Comarcal del Bierzo, informe que fue remitido al Ayuntamiento de Trabadelo el 16.04.2001.

- Con posterioridad, 05.11.2001, el Ayuntamiento de Trabadelo dirige un escrito a esta institución indicando lo siguiente: *“Que el expediente de licencia de actividad para ampliación de una industria de selección y envasado de castañas se encuentra paralizado, como consecuencia de la Resolución de la Secretaría de Estado de Infraestructuras, de la Dirección general de Carreteras, por la que se deniega la solicitud del interesado para la realización de obras al no ser autorizable. No obstante, se ha requerido formalmente al promotor a fin de que, en plazo, ajuste el proyecto técnico a la normativa de carreteras, con el informe favorable del órgano competente”*.

- Con fecha 07.01.2003 tiene entrada en esta Procuraduría escrito del Ayuntamiento comunicando que el expediente de concesión de licencias de actividad y apertura aún se está tramitando.

- Finalmente se nos comunica el pasado 19.12.2003 que *“el expediente quedó resuelto definitivamente con la concesión de la licencia solicitada”*.

Por todo ello se formuló la siguiente resolución al Ayuntamiento de Trabadelo:

“Que se estudie si concurren los presupuestos determinantes de la responsabilidad de las Administraciones Públicas para que, en caso afirmativo, y en cumplimiento de lo dispuesto en el art.139 y siguientes de la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, tras su modificación por la Ley 4/1999, se proceda al inicio de oficio de un procedimiento de responsabilidad patrimonial”.

A la fecha de cierre de este informe no se ha recibido contestación por parte del citado Ayuntamiento.

Por último, pasamos a analizar la segunda cuestión planteada y relativa a un supuesto de incumplimiento de la normativa urbanística. En concreto el expediente **Q/1350/02** en el que se hacía alusión a la disconformidad con el proyecto de construcción de la sede del Archivo Histórico Provincial y Biblioteca Pública del Estado de Burgos en el inmueble que actualmente ocupa la Casa de la Cultura en esa localidad.

Admitida la queja a trámite e iniciada la investigación oportuna sobre la cuestión planteada, se comprobó que las actuaciones desarrolladas, hasta el día de la fecha, debían ser consideradas como de trámite.

Como regla general, esta Procuraduría no supervisa actuaciones de trámite al no existir un acto de naturaleza resolutoria que incida sobre la esfera jurídica de los ciudadanos. Ahora bien, esta institución es consciente de que, en algunos casos, la supervisión de actuaciones de trámite puede ayudar a detectar irregularidades en un momento procedimental en el cual su erradicación es, relativamente, más sencilla que en los supuestos en los que aquéllas únicamente pueden solventarse a través de los procedimientos de revisión de los actos administrativos. En estos supuestos, con el ánimo de lograr la mayor protección posible de los derechos de los ciudadanos en su relaciones con las Administraciones Públicas y de colaborar con éstas en garantizar la legalidad de sus decisiones, y siguiendo un criterio de oportunidad, se estimó oportuno supervisar las mencionadas actuaciones aún sabiendo que todavía no se había producido un acto de naturaleza resolutoria.

Sentado lo anterior, de la documentación remitida destaca:

1. El acuerdo de la Comisión de Gobierno a través del cual se declara la “excepcionalidad” para el edificio objeto de controversia con base en lo dispuesto en el art. 28 del Plan Especial del Centro Histórico de Burgos.

2. La notificación del acuerdo de la Comisión Territorial de Patrimonio Cultural donde, además de otras consideraciones, este órgano colegiado manifiesta que será precisa la aprobación de un expediente de modificación puntual del Plan Especial del Conjunto Histórico de Burgos,

en base al art. 28.3 del mismo, ante lo expuesto por el técnico municipal, que creía necesario llevar a cabo la modificación del Plan General de Ordenación Urbana al producirse una modificación de aprovechamiento urbanístico.

No existe constancia de que dicho acuerdo haya sido recurrido.

3. El informe emitido por el Arquitecto Municipal y comunicado a la Comisión Territorial de Patrimonio Cultural de la Junta de Castilla y León en Burgos y a la Gerencia de Infraestructuras y Equipamientos de Educación y Cultura. Se transcribe textualmente por su importancia para el caso que nos ocupa:

«El Plan General de Ordenación Urbana de Burgos, aprobado por Órdenes de 18 y 26 de mayo de 1999, del Consejero de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio de la Junta de Castilla y León, y modificado posteriormente para su adaptación a la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León, por la Orden de la Consejería de Fomento de 30 de abril de 2001, incorpora en su normativa la del Plan Especial de Protección y Reforma del Centro Histórico, como Norma Zonal 1. Centro Histórico. Dentro del ámbito delimitado para dicha Norma Zonal, se encuentra la parcela objeto del presente informe.

Para dicha parcela, se delimita una Intervención Puntual, 3.IP.4, según la cual "Podrá ampliarse la edificación y elevarse una planta, hasta tres, en la totalidad del edificio, para mejorar las

posibilidades de adaptación a los usos de Equipamiento Cultural de la Biblioteca y Archivo Provincial, debiendo contar con el informe favorable de la Comisión Territorial de Patrimonio por estar en el entorno del ,Monasterio y Plaza de San Juan" (Art. 2.4.17.16 del PGOU).

De un primer análisis del contenido del art. en cuestión, se desprende la posibilidad de un aumento en la ocupación de la parcela a costa de los patios existentes, así como de que el edificio alcance una altura de tres plantas. Ello nos llevaría a pensar que el proyecto presentado, que alcanza las cuatro plantas, supera necesariamente el aprovechamiento permitido por el planeamiento. No obstante, y dada la posibilidad de la existencia de vacíos o espacios que no computen a efectos de aprovechamiento, es necesario hacer un cálculo del aprovechamiento realmente consumido en el proyecto frente al asignado por el planeamiento, a fin de determinar el incremento que en su caso se produce.

Y es al proceder a dicho cálculo cuando se observan las siguientes cuestiones:

- El Plan General establece la posibilidad de elevar una planta, hasta tres, en la totalidad del edificio, de lo que se desprende que sería posible, manteniendo las plantas actuales, añadir una planta más. La especificación "hasta tres" que se añade a la redacción parece tener relación con la existencia en la actualidad de un

torreón, de tal forma que, sin dicha puntualización, sería posible también la elevación de una planta sobre el mismo.

El aprovechamiento que tiene asignado el edificio en la actualidad será por tanto el resultante de considerar una planta más sobre las existentes, así como la ocupación de la parcela hacia otra calle. Tendríamos pues tres plantas y un semisótano sobre la totalidad de la parcela.

Es criterio del Plan especial del Centro Histórico que los semisótanos no computen a efectos de cálculo de aprovechamiento, entendiendo como tales, de acuerdo con el art. 53 de la normativa, aquellos en los que "la altura no será inferior a 3,00 m., ni sobrepasará en 1,20 m la rasante de la acera". Sin embargo, en el caso que nos ocupa, la planta de semisótano sobrepasa la rasante de la acera en una altura superior a la señalada por la normativa, por lo que computará como una planta más a efectos de aprovechamiento. Por tanto, tendremos que considerar, a efectos de cálculo del aprovechamiento asignado por el planeamiento, cuatro plantas sobre la totalidad de la parcela.

El proyecto presentado dispone de cuatro plantas y un sótano sobre la totalidad de la parcela. Como quiera que, de acuerdo con el criterio del Plan Especial del Centro Histórico, las plantas bajo rasante no computarán a efectos de aprovechamiento, hemos de entender que el proyecto presentado cuenta, a efectos de cálculo de

aprovechamiento consumido, con cuatro plantas sobre la totalidad de la parcela.

Por tanto, a la vista de lo anteriormente expuesto, el aprovechamiento consumido con el proyecto presentado no excede del aprovechamiento señalado por el planeamiento para la parcela en cuestión.

Otra cuestión diferente serían las condiciones de alturas, es decir, la disposición de dicho aprovechamiento dentro de la parcela, si bien ésta ha quedado solventada con la declaración de excepcionalidad que fue tramitada y otorgada por la Comisión de Gobierno el 20 de junio de 2001.

Por lo anteriormente expuesto, el técnico que suscribe considera que, al margen de otras cuestiones técnicas que serán objeto de análisis en otros informes, el aprovechamiento consumido con el proyecto presentado tiene cabida en la parcela de acuerdo con la normativa de aplicación, no siendo necesaria la tramitación de modificación puntual alguna por razón de incremento de aprovechamiento».

A la vista de lo expuesto, procede recordar, a modo de preámbulo, lo que dispone la Ley 5/1993, de 21 de octubre, de Actividades Clasificadas (en adelante LAC), norma de aplicación en el caso que nos ocupa a tenor de lo dispuesto en la Disposición Transitoria Segunda de la Ley 11/2003, de 8 de abril, de Prevención Ambiental de Castilla y León,

respecto al procedimiento y emisión de informes en relación con la concesión de la licencia de actividad. A este respecto, el punto 1º del art. 5º de la mencionada Ley (texto redactado según modificación efectuada por la Ley 2/1996, de 18 de junio, de Equipamientos Comerciales de Castilla y León) establece:

“Salvo que proceda la denegación expresa de la licencia por razones de competencia municipal, basadas en el planeamiento urbanístico o en las Ordenanzas Municipales o por incumplimiento de los requisitos previos establecidos en la legislación sectorial aplicable, el alcalde someterá el expediente a información pública durante quince días”.

Nos encontramos, pues, con que la LAC impone la obligación a los Ayuntamientos de efectuar un control de “legalidad” previo a la tramitación del procedimiento establecido en la citada norma respecto a la concesión de una licencia de actividad. Dicho control de “legalidad” debe basarse, entre otros, en el planeamiento urbanístico de tal manera que si el proyecto a ejecutar no es conforme respecto al instrumento de planeamiento correspondiente debe procederse, sin más trámite, a la denegación de la licencia de actividad solicitada.

Respecto al caso que nos ocupa, hay que tener en cuenta que, tal y como se desprende del informe transcrito del Arquitecto Municipal, el Plan General de Ordenación Urbana de Burgos (en adelante PGOU) a través de la cual se aprobó definitivamente la adaptación del mismo a la Ley 5/1999,

de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León (en adelante LUCyL) incorporó, como parte de las determinaciones de ordenación detallada para el suelo urbano consolidado, la normativa del Plan Especial de Protección y Reforma del Centro Histórico a su propia normativa, denominándola “Norma Zonal 1. Centro Histórico”.

Dentro del ámbito delimitado para dicha “Norma Zonal 1” se encuentra la parcela donde está ubicado el edificio que se pretende reformar, estableciendo de una manera clara y precisa las características y parámetros de la edificación permitida.

Por lo tanto, en cumplimiento de lo establecido en el punto 1º del art. 42 de la LUCyL, el Plan General de Burgos ha establecido la ordenación detallada de la parcela en cuestión.

Sentado lo anterior, a juicio de esta Procuraduría, no existe base jurídica alguna que sustente la afirmación de que, a través del acuerdo de la Comisión de Gobierno por el que se declara la “excepcionalidad” para el citado edificio, se ha producido una modificación de la ordenación detallada de la mencionada parcela que ampare la ejecución del edificio propuesto por la Gerencia de Infraestructuras de Equipamientos de Educación y Cultura del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte.

Lo expuesto hasta ahora nos obliga a concluir que la normativa urbanística de referencia a la hora de llevar a cabo la comprobación de la conformidad del proyecto de ejecución presentado es la establecida en el

Art. 2.4.17.16 de la Norma Zonal 1 del Plan General de Ordenación Urbana de Burgos.

A este respecto, y sin necesidad de analizar otros parámetros, existe unanimidad entre los Arquitectos Municipales en afirmar que el proyecto presentado dispone de cuatro plantas sobre la totalidad de la parcela.

Por lo tanto, es manifiesto que el Proyecto de Ejecución del Archivo Provincial y Biblioteca Pública del Estado presentado en el Ayuntamiento de Burgos por la Gerencia de Infraestructuras y Equipamientos de Educación y Cultura del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, junto a la solicitud de la correspondiente licencia de obras, incumple de manera patente, como mínimo, una de las condiciones de la edificación establecidas por la normativa urbanística en vigor para la parcela donde se pretende ejecutar el citado proyecto.

Por todo ello, se formuló la siguiente resolución al Ayuntamiento de Burgos:

“Que en el expediente que se está tramitando en ese Ayuntamiento en relación con la solicitud de licencia para la ejecución del Archivo Provincial y Biblioteca Pública del Estado de Burgos se tenga en cuenta que, el proyecto presentado, incumple lo dispuesto en el Art. 2.4.17.16 de la Norma Zonal 1 del Plan General de Ordenación Urbana de Burgos”.

No obstante, y con independencia de la idoneidad arquitectónica del proyecto presentado en relación con su entorno, es manifiesto que se ha producido una fuerte contestación por parte de un importante sector de la ciudadanía respecto del mismo. Esta situación debería hacer reflexionar, a todas las partes implicadas, sobre la necesidad de establecer un procedimiento que permita la participación real de la comunidad a la hora de plantear la ejecución de determinadas actuaciones en cascos históricos, máxime si éstas producen una importante ruptura con lo existente.

En este sentido, esta Procuraduría ha podido constar que la “clandestinidad” de las determinaciones de los planes, provocada por la ausencia de un verdadero debate previo sobre las opciones en juego implica que la población no llegue a conocer las mismas hasta el momento de su ejecución, lo que impide resolver satisfactoriamente las tensiones que en un momento tan tardío como es el de la ejecución se puedan producir.

En el caso que nos ocupa y dado que, a juicio de esta Procuraduría, para poder ejecutar el proyecto, tal y como se ha presentado por el Ministerio de Educación, Cultura y Deportes, sería necesario, bien tramitar una modificación puntal del Plan General, bien aprobar un instrumento de planeamiento de desarrollo, sería conveniente establecer un procedimiento de participación ciudadana que, más haya de la estricta fase de información pública, permita la participación de la comunidad en la gestión auténticamente democrática del municipio.

Por todo ello se iniciaron dos actuaciones de oficio **OF/79/03** y **OF/180/03**, de cuyo contenido se da cuenta en la parte correspondiente del Informe relativa a las actuaciones de oficio

2. OBRAS PÚBLICAS

La satisfacción de los intereses generales, objetivo último de toda actuación administrativa, exige que, en muchas ocasiones, las administraciones públicas emprendan la proyección y ejecución de obras de contenido diverso. La finalidad perseguida por tales obras y la especial naturaleza del sujeto actuante revisten a las mismas de un carácter público.

Con relativa frecuencia, tanto la proyección, o ausencia de la misma, como la propia ejecución material de obras públicas, genera conflictos entre el sujeto que las diseña y lleva a cabo, y los ciudadanos afectados de forma inmediata por aquéllas. En concreto, la conveniencia de garantizar el adecuado desarrollo de este singular tipo de obras ha generado la necesidad de crear instituciones jurídicas que, de un lado, garanticen, incluso ante la voluntad contraria de los ciudadanos cuyos bienes puedan verse afectados, la proyección y ejecución de una obra cuando ésta contribuya a la consecución del interés general y, de otro, protejan el patrimonio jurídico de los ciudadanos que deban ver intervenido su derecho de propiedad como consecuencia de la actuación pública.

La observancia de las garantías previstas con la finalidad de preservar los derechos de los ciudadanos en tales instituciones, cuyo

paradigma es, sin duda, el instituto expropiatorio, es el objetivo esencial que esta institución persigue en todas sus intervenciones en este ámbito material. En este sentido, la ocupación de bienes de titularidad privada sin seguir el necesario procedimiento expropiatorio legitimador del sacrificio del derecho de propiedad, la exigencia de la ejecución de determinadas obras públicas por ser consideradas necesarias por los ciudadanos y, en fin, la producción de daños patrimoniales a particulares como consecuencia de la ejecución de obras públicas, se revelan como los conflictos más frecuentes planteados ante esta Procuraduría en el año 2003, con ocasión de las obras públicas ejecutadas en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma de Castilla y León.

2.1. Expropiación forzosa

En relación con la actividad expropiatoria desarrollada en la Comunidad Autónoma de Castilla y León, es una constante el planteamiento por los ciudadanos ante esta Procuraduría de quejas relativas al excesivo retraso temporal en el que, con frecuencia, incurre la Administración expropiante para proceder al abono del justiprecio fijado y de los correspondientes intereses de demora, que se hayan podido generar en cada caso.

Así, en el año 2003, de las doce quejas presentadas por los ciudadanos con motivo del desarrollo de procedimientos expropiatorios, todavía tres de ellas continúan refiriéndose a la cuestión indicada. Aún cuando en el pasado año no se ha adoptado ninguna resolución por esta

institución en relación con los retrasos temporales en el pago del justiprecio y de los intereses de demora, contraprestación económica de toda expropiación forzosa, cabe hacer referencia a la aceptación por parte de la Consejería de Fomento de una resolución adoptada en relación con esta cuestión en el año 2002, con motivo de la tramitación del expediente de queja **Q/1936/01**.

En la citada resolución, a la que se hizo amplia referencia en el informe correspondiente al año 2002, se instaba a la citada Consejería a adoptar las medidas necesarias para que, en el plazo de tiempo más breve posible, se procediera a abonar el justiprecio acordado en los convenios expropiatorios suscritos, en relación con la expropiación forzosa de una parcela de la localidad de Cubillos del Sil (provincia de León), así como de los intereses de demora en los que se hubiera podido incurrir.

Cabe desear que la futura constitución de las comisiones territoriales de valoración, ya prevista en la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León, y ahora contemplada en el Decreto 22/2004, de 29 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Urbanismo de Castilla y León, contribuya a reducir los plazos temporales empleados en la fijación del justiprecio, en aquellos supuestos en los que no es posible llegar a un acuerdo acerca de la cuantía del mismo.

Al margen de los problemas suscitados por el retraso en el abono de la contraprestación económica correspondiente a toda expropiación forzosa, en este ámbito material merece ser destacada la intervención de

esta institución, a instancia de los ciudadanos, en supuestos en los que la ausencia, total o parcial, del desarrollo del necesario procedimiento expropiatorio, convirtió, siempre a juicio de esta Procuraduría, la ocupación de fincas de titularidad privada o la privación de derechos sobre las mismas por la Administración autonómica, con ocasión de la ejecución de obras públicas, en vía de hecho.

En concreto, en los expedientes de queja **Q/204/03** y **Q/397/02**, fue necesario recordar a las Consejerías de Medio Ambiente y de Fomento, respectivamente, la necesidad de tramitar correctamente los procedimientos expropiatorios respectivos con la finalidad de legitimar la intervención en el derecho de propiedad de los particulares y de respetar todos los derechos reconocidos a éstos en el ordenamiento jurídico frente a la actuación pública.

Así, en el primero de los expedientes señalados, el motivo de la queja era una presunta ocupación de hecho de dos fincas situadas en el término municipal de Bahabón de Valcorba, provincia de Valladolid, llevada a cabo por la Consejería de Medio Ambiente con la finalidad de ejecutar la obra denominada “Mancomunidad de la Churrería. Abastecimiento comarcal. Conducción principal”.

Admitida la queja a trámite e iniciada la investigación oportuna sobre la cuestión planteada, se procedió por esta institución a solicitar información relacionada con la problemática que constituía el objeto de

aquella a la Consejería de Medio Ambiente y al Ayuntamiento de Bahabón de Valcorba.

De la información proporcionada por los organismos citados en atención a mi solicitud, se desprendían los siguientes antecedentes de hecho:

Primero.- La Consejería de Medio Ambiente había procedido a la proyección y ejecución de las obras de abastecimiento comarcal de agua a los municipios pertenecientes a la Mancomunidad de La Churrería, entre los cuales se encontraba el municipio de Bahabón de Valcorba, provincia de Valladolid.

Segundo.- Con carácter previo al inicio de la ejecución de las obras los ayuntamientos habían remitido a la Administración autonómica las autorizaciones de cesión de los terrenos afectados por las obras. Con carácter general, para la ejecución de las obras en cuestión se había realizado en la zona de ocupación de los terrenos una zanja con una anchura de 1,50 metros y se había procedido a la instalación en la misma de una conducción de agua a una profundidad de, aproximadamente, 1,40 metros, restituyendo al estado anterior a las obras los terrenos ocupados temporalmente.

Tercero.- Con carácter particular, el Ayuntamiento afectado había remitido una carta a los propietarios de las parcelas en cuestión solicitándoles la correspondiente autorización para la ocupación temporal de las fincas, que pudiera ser necesaria con ocasión de la ejecución de las

obras en cuestión. En la citada comunicación se indicaba expresamente que lo solicitado por el Ayuntamiento era una “autorización de paso por la cuneta de la parcela” y que “la citada tubería no atravesaría su parcela, sino que únicamente pasa por la cuneta”.

Cuarto.- En atención a la solicitud precitada, los propietarios de las fincas indicadas procedieron a firmar una cesión de los terrenos en la cual autorizaban a la Consejería de Medio Ambiente, y cito textualmente, “a ocupar terrenos de su propiedad que sean necesarios a juicio de aquella para la ejecución de las obras del proyecto de “Abastecimiento de agua de la Comarca La Churrería”. En la propia autorización se exigía como condición que las obras no perjudicaran a las fincas “respecto del estado en que se encuentren con anterioridad a la ejecución de las obras”, asumiendo el Ayuntamiento la indemnización de los perjuicios que pudieran causarse en la finca o la posible ocupación de una porción de terreno para la construcción de una arqueta.

Quinto.- A pesar de lo comunicado a los propietarios por el Ayuntamiento, tras la ejecución de las obras la conducción de agua no se había realizado en la cuneta como puso de manifiesto el Ayuntamiento, sino que había atravesado las dos fincas antes identificadas.

Sexto.- Por último, obraba en esta Procuraduría un informe emitido por la Dirección de Obra en el cual se hacía constar que en el Proyecto se definía una banda de 1,50 metros de anchura a partir del borde de la cuneta colindante con las fincas en cuestión para la instalación de la conducción,

banda en la que se había ejecutado la obra. Se señalaba también que lo comunicado en su día por el Ayuntamiento a los propietarios no coincidía con lo proyectado y que, en ningún caso, se había informado de la citada comunicación a la Administración autonómica.

A la vista de los antecedentes citados, se realizó una valoración de los hechos constatados y de la normativa aplicable al supuesto planteado en el expediente, estimando oportuno formular una resolución a la Consejería de Medio Ambiente con fundamento en la argumentación jurídica que a continuación se expone.

De la información obtenida en el curso de la investigación llevada a cabo, se desprendía con claridad que las fincas en cuestión habían sido gravadas, como consecuencia de la ejecución de las obras de abastecimiento de agua a los municipios pertenecientes a la Mancomunidad de la Churrería, con una servidumbre de acueducto, al ser instalada una conducción de agua en el subsuelo de aquéllas.

Resultaba evidente que el citado gravamen suponía una privación de un derecho o interés patrimonial legítimo de los propietarios de las fincas, puesto que, de conformidad con lo dispuesto en el art. 350 del Código Civil, “El propietario de un terreno es dueño de su superficie y de lo que está debajo de ella”.

Constatado el hecho anterior, era preciso analizar si la Consejería de Medio Ambiente había contado con un título jurídico suficiente para proceder a imponer aquélla carga real a las fincas precitadas.

En este sentido, cabía señalar que, a la vista de lo dispuesto en el art. 33.3 CE y en el art. 1 de la Ley, de 16 de diciembre de 1954, de Expropiación Forzosa, cualquier privación de un interés o derecho legítimo acordada imperativamente por la Administración debe fundamentarse en una razón de utilidad pública o interés social, dar lugar al abono de una indemnización económica al ciudadano afectado y realizarse a través del procedimiento fijado en la Ley citada y en su Reglamento de desarrollo, aprobado por Decreto de 26 de abril de 1957.

En otras palabras, la imposición de una servidumbre de acueducto a una finca de titularidad privada acordada por la Administración pública por razones de utilidad pública o interés social, exige la tramitación de un procedimiento expropiatorio en el cual se proceda a fijar el valor indemnizatorio que corresponda por las limitaciones dominicales impuestas al propietario de la finca gravada.

Conectando lo anterior con el supuesto que había dado lugar a la queja, procedía indicar que las fincas en cuestión habían sido gravadas con una servidumbre sin que se hubiera procedido a la tramitación del correspondiente expediente expropiatorio por la Administración autonómica y, por tanto, que se había procedido a la instalación de la conducción subterránea de agua en aquéllas sin contar con un título jurídico suficiente para ello.

En efecto, en primer lugar, la aprobación de un proyecto de obras, desde el punto de vista del procedimiento expropiatorio, únicamente

implica el fundamento y comienzo del mismo, al entenderse implícita con aquélla la declaración de utilidad pública o interés social del fin a que haya de afectarse el objeto expropiado. Sin embargo, el ejercicio de la potestad expropiatoria debe suponer la observancia de otros trámites previstos en la Ley de Expropiación Forzosa y en su Reglamento de desarrollo, el más relevante de todos ellos la determinación y abono del justiprecio, por materializarse en él la contraprestación económica que integra la esencia misma de la potestad expropiatoria. En el supuesto planteado en la queja, no había sido observado, más allá de la declaración de utilidad pública o interés social a través de la aprobación del correspondiente proyecto, ninguno de los trámites subsiguientes que deben formar parte de un procedimiento expropiatorio.

Por otro lado, la autorización que había sido firmada por los titulares de las fincas en cuestión no podía suplir al correcto ejercicio de la potestad expropiatoria, y ello por cuanto de la lectura de la citada autorización se desprendía que la cesión firmada por aquellos se refería a la ocupación temporal de las fincas con ocasión de la ejecución de las obras y en ningún caso a la privación definitiva, aún cuando fuera parcial, de sus facultades dominicales. Es esta, sin duda, la razón por la cual la citada autorización se condicionaba a que las fincas, tras las obras, volvieran a su estado anterior (y era evidente que no es su estado anterior la existencia de una servidumbre de acueducto que grave las mismas).

En definitiva, la imposición de una servidumbre de acueducto sobre las fincas antes identificadas debía reputarse ilegal al efectuarse sin ser observados los trámites previstos en nuestro ordenamiento jurídico para habilitar la intervención de los sujetos públicos en la propiedad privada.

En consecuencia, procedía identificar las medidas que debían ser adoptadas para poner fin a la ilegalidad hasta aquí expuesta. Tales medidas pasaban por retomar el procedimiento expropiatorio en el momento procedimental que correspondiera con la finalidad principal de determinar el justiprecio que hubiera de ser abonado a los propietarios afectados, como consecuencia de las limitaciones a su derecho de propiedad que les habían sido impuestas imperativamente.

En relación con la cantidad pecuniaria que, finalmente, debía ser abonada al sujeto o sujetos expropiados, cabía realizar dos precisiones.

La primera de ellas es que, en el justiprecio que se fijara debían ser tenidos en cuenta dos conceptos: la valoración de la carga real impuesta a través de la servidumbre de acueducto, teniendo en cuenta los metros cuadrados afectados por la misma; y la pérdida de producción de las fincas afectadas al tratarse de fincas de carácter agrícola. Así se ha reconocido por el Tribunal Supremo para supuestos de imposición de servidumbres de acueducto, entre otras, en sus Sentencias de 29 de septiembre de 1987 y de 2 de julio de 1991.

En segundo lugar, debía reconocerse a los sujetos expropiados el derecho a percibir una indemnización por los daños y perjuicios

ocasionados por el proceder ilegal descrito. De no ser así, y contemplarse solamente la indemnización compensatoria del valor de la finca ocupada, se estaría equiparando la actuación ilegal con la ajustada a la legalidad, habiendo reconocido la Jurisprudencia esta compatibilidad de la indemnización correspondiente a la limitación de la propiedad privada, con la referida a los daños y perjuicios por la actuación irregular de la Administración (así lo ha reconocido también la Jurisprudencia del Tribunal Supremo, entre otras, en sus Sentencias de 21 de Mayo y 7 Octubre de 1985, de 10 de Marzo de 1992 y de 11 de Marzo de 1996).

En definitiva, al justiprecio por la limitación del derecho de propiedad ilegalmente impuesto por la Administración, debía añadirse la indemnización por una actuación contraria a derecho, puesto que, de no reconocerse ésta, resultarían equivalentes los actos legales a los ilegales, en contra de la doctrina jurisprudencial del Tribunal Supremo.

Todo ello sin perjuicio de que ambas cantidades (justiprecio e indemnización por una actuación ilegal) debieran incrementarse con los intereses moratorios que hubieran sido generados por los posibles retrasos temporales incurridos en la tramitación del expediente expropiatorio.

El hecho de que la mancomunidad o el ayuntamiento afectado fuera el beneficiario de la expropiación forzosa que no había sido llevada a cabo, implicaba que fuera este Organismo quién, como tal, debía proceder al abono de la contraprestación económica que al final se fijara y al cumplimiento del resto de las obligaciones que, en el marco del

procedimiento expropiatorio, le atribuye el art. 5 del Reglamento de la Ley de Expropiación Forzosa a la figura del beneficiario. Sin embargo, lo anterior no resultaba óbice para que fuera la Consejería de Medio Ambiente, como titular de la potestad expropiatoria y sujeto expropiante, quién resultaba obligada a garantizar la adopción de las actuaciones establecidas en orden a la debida tramitación del expediente expropiatorio, requiriendo para ello al beneficiario para que cumpliera con sus obligaciones como parte en el procedimiento expropiatorio.

En atención a los argumentos jurídicos expuestos se procedió a formular una resolución a la Consejería de Medio Ambiente para que, como sujeto expropiante y en relación con la imposición de una servidumbre de acueducto a las fincas citadas procediera a:

“Primero.- Garantizar la adopción de las actuaciones integrantes del procedimiento expropiatorio, de conformidad con lo dispuesto en la legislación de expropiación forzosa, instando, si ello fuera necesario, al beneficiario de la expropiación el cumplimiento de las obligaciones que, como tal, le corresponden en el ámbito de aquel procedimiento.

Segundo.- Además del justiprecio que corresponda y de los intereses de demora que procedan, garantizar que los sujetos expropiados reciban también una indemnización por los daños y perjuicios ocasionados por la ocupación ilegal de la finca indicada”.

En la fecha de elaboración del presente informe esta institución no había recibido aún la contestación a la resolución citada, aceptando o rechazando su contenido.

En el segundo de los expedientes de queja antes citados (**Q/397/02**), la información obtenida con ocasión de la investigación llevada a cabo también reveló la existencia de una ocupación ilegal de una finca por parte de la Consejería de Fomento, al ejecutar una obra en una carretera de la provincia de Ávila. Consecuentemente, y con una argumentación jurídica análoga a la antes expuesta, se procedió a formular una resolución a la citada Consejería en la cual se instaba a la misma a adoptar las medidas necesarias para garantizar el respeto a los derechos reconocidos en el ordenamiento jurídico al sujeto o sujetos expropiados.

Rechazando la resolución formulada, aun cuando se reconoció la efectiva existencia de la ocupación ilegal que había dado lugar a la queja, la Consejería de Fomento manifestó a esta Procuraduría la necesidad de que el afectado presentara una reclamación de responsabilidad patrimonial.

Para finalizar el repaso a la actuación llevada a cabo por esta Procuraduría a instancia de los ciudadanos en relación con el ejercicio de la potestad expropiatoria por parte de la Administración de la Comunidad Autónoma, cabe referirse a dos expedientes de queja (**Q/1891/02** y **Q/2164**), en los cuales sus autores manifestaban su disconformidad, en el primer caso, con la forma en la cual se estaba llevando a cabo el procedimiento expropiatorio por la Administración autonómica, y con la

propia privación imperativa de un bien de titularidad privada por razones de interés general, núcleo esencial de la expropiación, en el segundo supuesto.

El resultado de la tramitación de ambos expedientes fue análogo. Admitidas las quejas a trámite, se solicitó a la Consejería de Fomento la información correspondiente a las problemáticas planteadas en aquéllas información cuyo estudio reveló la observancia, en ambos casos, de la normativa reguladora del procedimiento de expropiación forzosa por parte de la Consejería de Fomento. Comunicada esta circunstancia a los respectivos autores de las quejas, en ambos casos de forma motivada, y a la Administración afectada, se procedió al archivo de las dos quejas citadas.

Por último, un año más es necesario resaltar que el sistema de distribución de competencias entre las diferentes instancias territoriales que conviven en nuestro sistema jurídico, genera que el ejercicio de la potestad expropiatoria en el ámbito territorial de la Región no sólo sea llevado a cabo por la Administración de la Comunidad Autónoma. En efecto, también ejercen aquella potestad administrativa en el citado ámbito territorial otros sujetos públicos, alguno de los cuales se hallan excluidos de la labor fiscalizadora de esta Procuraduría.

Al igual que ocurría en años anteriores, y en el marco de la necesaria cooperación y coordinación que ha de presidir las relaciones entre los comisionados parlamentarios, se ha procedido a la remisión de las citadas quejas a la institución del Defensor del Pueblo. Así ocurrió, entre

otros, en los expedientes **Q/476/03, Q/1143/03, Q/1673/03, Q/2218/03 y Q/2268/03.**

2.2. Ejecución de obras públicas

Las quejas presentadas en relación con la ejecución de obras públicas han sido 9 en el año 2003, lo cual supone un relativo descenso en relación con las presentadas en el año anterior. Las problemáticas planteadas por los ciudadanos en este ámbito material pueden sistematizarse en dos grandes grupos: las referidas a la disconformidad con la ausencia de proyección y ejecución de una obra pública que es considerada necesaria o conveniente, y aquellas otras relativas a los efectos de la ejecución de este tipo de obras sobre el patrimonio de los particulares y a la exigencia de una responsabilidad patrimonial de la Administración pública actuante por los presuntos daños causados.

Dentro del primer grupo de quejas indicado, cabe mencionar la problemática suscitada en relación con la construcción de un puente nuevo sobre el embalse de Ricobayo, en la provincia de Zamora, que sustituya al actual. En concreto, esta cuestión ha dado lugar a tres expedientes de queja (**Q/1590/02, Q/1690/02 y Q/1818/02**).

Ya señalaba en el informe correspondiente al año 2002, que en relación con la citada cuestión, esta Procuraduría se había dirigido en solicitud de información a la Diputación Provincial de Zamora y a la Consejería de Fomento. Se señalaba allí también que, en aquella fecha, aun

cuando se encontraba pendiente de recepción la información solicitada a la Diputación Provincial de Zamora, esta institución ya tenía conocimiento, a través de los medios de comunicación, del compromiso adoptado por aquella Entidad Local de llevar a cabo la construcción del puente demandado por los ciudadanos afectados.

Con posterioridad a la finalización de la elaboración de mi anterior informe, la Diputación Provincial de Zamora me proporcionó amplia información acerca de las actuaciones que se habían adoptado en orden a la construcción del puente precitado en las quejas citadas, información que, junto a la obtenida de la Consejería de Fomento, fue trasladada a los autores de las quejas junto al archivo de las mismas, por considerar esta Procuraduría que la problemática planteada se encontraba en vías de solución.

Sin embargo, recientemente un colectivo de ciudadanos ha vuelto a acudir a esta institución a manifestar su desacuerdo con el contenido de las medidas que, hasta la fecha, están siendo adoptadas por la Diputación Provincial de Zamora en orden a la construcción del puente demandado. Ello ha dado lugar a la apertura del expediente de queja **Q/2041/03**, y a que, con ocasión del mismo, me haya vuelto a dirigir en solicitud de información en relación con la problemática citada a la Diputación Provincial de Zamora y a la Consejería de Fomento. En la fecha de finalización de la elaboración del presente informe, habiéndose recibido la

información solicitada a la Consejería de Fomento, se encontraba pendiente de recepción la pedida a la Diputación Provincial de Zamora.

También en relación con la demanda de una obra pública se encontraba la cuestión planteada en el expediente de queja **Q/2285/02**, cuyo objeto no era otro que la solicitud de construcción de un puente sobre el río Tormes, a su paso por el paraje conocido como “Ambas aguas”, que uniría las localidades de Fermoselle, en la provincia de Zamora, y de Villarino de los Aires, en la provincia de Salamanca.

Admitida la queja a trámite, me dirigí en petición de información relativa a la problemática planteada a los siguientes organismos: Consejerías de Medio Ambiente y de Fomento de la Junta de Castilla y León, Diputaciones Provinciales de Salamanca y Zamora, y Ayuntamientos de Villarino de los Aires y de Fermoselle.

De la información recabada de los organismos públicos indicados se desprendía que la Consejería de Medio Ambiente de la Junta de Castilla y León había tenido conocimiento del proyecto de obras en cuestión y que se había opuesto a la ejecución del mismo, considerando que la zona en la cual debía llevarse a cabo estaba declarada como zona de especial protección para las aves en cumplimiento de la Directiva 79/409/CEE, además de ser área crítica para la conservación de la cigüeña negra, especie incluida en el Catálogo Nacional de Especies Amenazadas. El informe en cuestión fundamentaba la inconveniencia de proceder a la construcción del puente denunciado en la circunstancia de que la especie antes citada es muy

sensible a la alteración de su hábitat, no siendo compatible su protección con el impacto que supondría la ejecución del proyecto.

Sin perjuicio de lo anterior, la Diputación Provincial de Salamanca puso de manifiesto a esta Procuraduría que se habían mantenido en el último año conversaciones con la Presidenta de la Diputación Provincial de Zamora, con el fin de conocer las posibilidades de una futura colaboración que contara además con el apoyo económico del Gobierno Regional, en orden a la construcción del puente en cuestión.

Analizada detenidamente la información obtenida, así como el contenido de la normativa aplicable, esta Procuraduría consideró que, aun cuando era verdad que en su día se habían iniciado actuaciones dirigidas a la ejecución de un puente sobre el río Tormes que uniera las localidades de Fermoselle y Villarino de los Aires (provincias de Zamora y Salamanca, respectivamente) y que las mismas se habían paralizado, la causa de la paralización se encontraba justificada en la protección de una especie protegida y en la aplicación de las disposiciones normativas dirigidas a garantizar su adecuada conservación.

En consecuencia, no se observó la concurrencia de irregularidad alguna en la paralización de las actuaciones dirigidas a la construcción del puente indicado, extremo éste que fue puesto en conocimiento de todos los organismos afectados y del autor de la queja. Asimismo, también manifesté a este último que se continuaban estudiando posibles alternativas para compatibilizar la ejecución de la obra y la protección del espacio natural

donde debe ser llevada a cabo y, en especial, de la especie de la cigüeña negra, circunstancia ésta que ha sido recientemente confirmada por la Diputación Provincial de Salamanca a través de los medios de comunicación.

El segundo grupo de quejas de los ciudadanos en materia de ejecución de obras públicas, se integra por aquéllas en las que se planteaba la posible producción de unos daños patrimoniales a los reclamantes como consecuencia de la materialización de la obra.

Esta era la problemática planteada, con carácter general, en los expedientes de queja **Q/676/01**, **Q/1203/01** y **Q/272/02**. En todos ellos, admitidas a trámite las quejas, se procedió a solicitar información correspondiente a la cuestión planteada en cada una de ellas al organismo titular de las obras.

En los dos primeros expedientes de queja, la información obtenida reveló la inexistencia de irregularidad alguna por parte de la Administración actuante, circunstancia que fue comunicada al autor de cada una de las quejas de forma motivada y a los propios organismos afectados, con anterioridad a proceder al archivo de aquéllas.

Por el contrario, en el expediente de queja **Q/272/02**, una vez obtenida la información solicitada a la Consejería de Fomento, y constatada la ausencia de resolución expresa de una reclamación de responsabilidad patrimonial presentada por el autor de la queja, así como la superación del

plazo máximo establecido para proceder a la misma, formulé una resolución a la citada Consejería.

El contenido de mi resolución se limitaba a manifestar a la Consejería de Fomento la obligación de resolver la reclamación de responsabilidad patrimonial presentada, en su día, por el autor de la queja, único extremo éste incluido en el escrito inicial de queja.

La citada resolución fue objeto de aceptación por la Consejería citada, circunstancia que, tras comunicar el resultado de las actuaciones al autor de la queja, dio lugar a su archivo.

Para finalizar el repaso a lo actuado en el año 2003 por esta Procuraduría en relación con la ejecución de obras públicas, cabe señalar que también la Administración General del Estado, a través, de sus distintos organismos, ha llevado a cabo obras públicas en la Región que han dado lugar a la presentación de quejas ante esta institución (entre otras, **Q/24/03** y **Q/1496/03**). En estos casos, y al igual que ocurría en el ámbito de la expropiación forzosa, se procedió a la remisión de las quejas a la institución del Defensor del Pueblo, por ser éste el Comisionado Parlamentario competente para su tramitación.

2.3. Embalses

En el informe correspondiente al año 2002 ya se hacía referencia al expediente de queja **Q/2309/02**, en el cual se planteaba la problemática relativa a la proyección del Embalse de Bernardos, en la provincia de

Segovia, y a la inconveniencia, a juicio del autor de la queja, de la construcción del citado embalse, tanto desde el punto de vista ambiental e hidrológico, como social.

En aquel informe se señaló que, admitida la queja a mediación, esta institución se había dirigido en petición de información sobre los diferentes aspectos implicados en la futura construcción del embalse, a la Confederación Hidrográfica del Duero y a la Consejería de Medio Ambiente de la Junta de Castilla y León.

Pues bien, una vez recibidos los informes solicitados y analizado su contenido, procedí a dar traslado de la queja planteada y de la información obtenida al Defensor del Pueblo, comisionado competente para fiscalizar la actuación de la Administración actuante en este caso. Asimismo, también procedí a poner en conocimiento del autor de la queja el contenido de la información recabada.

Recientemente, se ha recibido información remitida por el Defensor del Pueblo acerca de las gestiones de investigación que están siendo llevadas a cabo en relación con la citada queja.

En concreto, el Comisionado Parlamentario de ámbito estatal ha comunicado que, tras la recepción de un primer informe de la Dirección General de Obras Hidráulicas y Calidad de las Aguas, ha estimado oportuno volver a dirigirse al citado organismo, solicitándole que se pronuncie expresamente sobre las opciones estratégicas que se han manejado para solucionar los problemas de escasez de agua de la zona y

sobre las razones por las cuales se renuncia a mejorar la eficiencia de los regadíos de los Arenales a través de otra medida que no implique la construcción de una gran obra hidráulica como la que motiva la queja. Asimismo, el Defensor del Pueblo ha solicitado a la Dirección General citada que conteste expresamente a las alegaciones realizadas por el autor de la queja durante el período de información pública del Proyecto en cuestión.

En la fecha de finalización de elaboración del presente informe, el Defensor del Pueblo no había comunicado a esta Procuraduría si la Dirección General de Obras Hidráulicas y Calidad de las Aguas había contestado a la última de sus comunicaciones.

3. VIVIENDA

Sin lugar a dudas, el acceso a la vivienda se erige en un presupuesto fundamental para el desarrollo integral de la personalidad de todo ciudadano, tanto en su dimensión individual, como en cuanto parte integrante de un grupo familiar y social. El disfrute de una vivienda es un requisito, casi ineludible, para el desarrollo de un proyecto de vida acorde con los derechos reconocidos a todas las personas en los estados democráticos de derecho. Así lo reconoció la CE al hacer titulares a todos los españoles del derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada en su art. 47.

La relevancia que la garantía de este derecho tiene exige que los poderes públicos desarrollen una actuación intensa en orden a establecer las condiciones necesarias para que todos puedan disfrutar de una vivienda digna y adecuada en el sentido antes indicado. Así se establece expresamente en relación con los poderes públicos nacionales en el citado art. 47 CE, precepto que en el marco europeo tiene perfecta inclusión, considerando que la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, en su art. 34, dispone que la Unión reconoce y respeta el derecho a una ayuda de vivienda para garantizar una existencia digna a todos aquellos que no dispongan de recursos suficientes

El examen del resultado, hasta la fecha, de la actuación pública promotora de las condiciones necesarias para garantizar a todos el acceso a una vivienda digna y adecuada conduce a calificar aquélla de insuficiente y, en muchos casos, de inadecuada.

En efecto, el contexto económico y social actual se caracteriza por la existencia de obstáculos de acceso al mercado inmobiliario libre casi insalvables para grupos de población amplios, en especial, para los jóvenes. Así, el constante incremento del precio de la vivienda libre, muy superior al de los ingresos de los ciudadanos, unido al amplio parque de viviendas no ocupadas y a la insuficiencia de la oferta de viviendas protegidas, continúan generando una coyuntura en la cual el esfuerzo y el nivel de endeudamiento que en la actualidad deben asumir las familias para adquirir una vivienda digna puede ser calificado de excesivo.

Si a ello añadimos la presencia de fenómenos como el continuo deterioro de un parque inmobiliario relativamente joven o la consolidación de espacios marginales en algunos barrios de los grandes núcleos de población, la necesidad de reconducir la actuación de todas las instituciones públicas en este ámbito se hace imperiosa.

A esta problemática general del acceso a la vivienda son especialmente sensibles todos los comisionados parlamentarios del país (estatal y autonómicos). Por este motivo, en las XVIII Jornadas de Coordinación de Defensores del Pueblo, tuvo lugar la celebración de un taller acerca de las líneas a seguir en relación con acceso a la vivienda, taller que fue dirigido por esta Procuraduría.

El resultado de dicho taller fue la formulación en la Jornadas de Coordinación antes citadas de unas conclusiones comunes en torno a las líneas de actuación que deben seguir, a nuestro juicio, las administraciones públicas con la finalidad de facilitar el acceso a una vivienda digna y adecuada a todos. A continuación se expone un breve resumen de las mismas.

En opinión de los defensores del pueblo, dos principios generales y tres ejes fundamentales deben erigirse en líneas directrices de las políticas de intervención pública en materia de vivienda.

Así, los dos presupuestos básicos que deben ser tenidos en cuenta en este ámbito son la colaboración y coordinación entre las distintas instancias territoriales competentes en la materia y la especial

consideración a colectivos específicos con especiales dificultades para el acceso a la vivienda, tales como personas mayores, jóvenes, discapacitados, miembros de familias numerosas, mujeres con cargas familiares por procesos de separación y divorcio o por necesidades de alejamiento de sus parejas para evitar malos tratos o, en fin, víctimas del terrorismo.

Estas dos premisas generales deben presidir todas las actuaciones que se recomendaron en aquellas conclusiones, y que se pueden agrupar, desde un punto de vista sistemático, en tres grandes bloques:

1.- Intervención en el mercado del suelo

En este ámbito se consensuó proponer las siguientes medidas:

a) Redefinir los patrimonios municipales del suelo garantizando que los mismos se conviertan en un elemento reductor del incesante proceso de incremento del valor del suelo y la vivienda. Para ello se propuso:

- Que dentro de los mismos se incluyan no solo bienes de los ayuntamientos, sino todos los bienes inmuebles patrimoniales de todas las administraciones públicas.

- Que se garantice el destino de tales bienes a la construcción de vivienda protegida.

- Que su enajenación se lleve a cabo a través del sistema de concurso.

- Que se modifique el punto 3 del art. 40 de la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones, con la finalidad de facilitar

la intervención de los ayuntamientos en el mercado del suelo, para la construcción de vivienda protegida.

b) Garantizar la construcción de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública en el proceso de ejecución de los planes urbanísticos, procurando la mezcla equilibrada de grupos sociales, usos y actividades.

c) Agilizar al máximo los procesos de urbanización, simplificando los mismos y evitando una retención especulativa del suelo.

2.- Fomento del mercado de viviendas de alquiler

El acceso a viviendas en régimen de alquiler se erige en las actuales circunstancias en una de las soluciones básicas a la problemática de la vivienda. Dentro de este segundo bloque las medidas que se propusieron fueron las siguientes:

a) Reformas de carácter fiscal que hagan más atractivo este régimen.

b) Desarrollo de programas a través de los cuales las administraciones garanticen el pago de la renta y los posibles deterioros que se puedan producir en las viviendas arrendadas en determinados supuestos que precisen de especial protección.

c) Incremento de la promoción directa por parte de las administraciones públicas, de viviendas destinadas al alquiler y a afrontar situaciones de especial necesidad y emergencia.

d) Puesta en marcha de programas de rehabilitación de viviendas para su destino en alquiler en centros urbanos y barrios periféricos.

3.- Fomento de vivienda protegida

En un tercer bloque se propuso un refuerzo del compromiso de los poderes públicos con las viviendas protegidas mediante la adopción de las siguientes medidas:

a) Ejercicio por aquellas comunidades autónomas, que aún no lo hubiesen hecho, de la competencia legislativa en materia de vivienda.

b) Promoción de viviendas allí donde más se necesiten y con las características más demandadas.

c) Adjudicación de las viviendas con objetividad y transparencia, respetando los plazos en los procedimientos de adjudicación y en su entrega efectiva.

d) Garantizar la adecuada conservación de las viviendas protegidas.

e) Garantizar que las viviendas protegidas se destinen a las finalidades para las que se construyeron y financiaron, dotando al carácter de vivienda protegida de una naturaleza permanente.

f) Inspeccionar y sancionar debidamente conductas como la percepción de sobrepuestos en la venta de viviendas protegidas.

g) Dentro de los colectivos que deben ser tenidos en cuenta por las administraciones, merece una especial atención el de las víctimas del

terrorismo, dada la situación de persecución y de inseguridad en la que se encuentran. Para ello, se deberá facilitar y favorecer el cambio de residencia en el supuesto de víctimas del terrorismo que vivan en viviendas de protección oficial. Asimismo, también merece una especial atención el colectivo de mujeres maltratadas, considerando las frecuentes necesidades de alejamiento de sus parejas.

Algunas de las conclusiones expuestas ya habían sido puestas de manifiesto por esta Procuraduría a la Administración autonómica, y dentro de ella a la Consejería de Fomento como centro directivo competente en materia de vivienda, con ocasión de las resoluciones formuladas por esta institución en la materia. Otras resultan más novedosas y podrán ser reiteradas en el futuro a través de las resoluciones a las que den lugar las investigaciones futuras desarrolladas en la materia, a instancia de parte o de oficio.

En cualquier caso, todos los defensores hemos llegado a la conclusión de que la adopción de las medidas propuestas es necesaria para facilitar el acceso de todos a la vivienda y mejorar así el respeto actual al derecho reconocido en el art. 47 CE, y por ello se decidió poner en conocimiento de la Consejería de Fomento el texto íntegro de las conclusiones alcanzadas en la materia.

Centrando ahora el análisis en la actuación desarrollada por esta Procuraduría, a instancia de los ciudadanos en materia de vivienda, los conflictos planteados responden esencialmente a las problemáticas

singulares generadas por la aplicación de los planes de vivienda, estatal y autonómico, aprobados, respectivamente, por el RD 1/2002, de 11 de enero, sobre medidas de financiación de actuaciones protegidas en materia de vivienda y suelo del Plan 2002-2005, y por el Decreto 52/2002, de 27 de marzo, de Desarrollo y Aplicación del Plan Director de Vivienda y Suelo de Castilla y León 2002-2005.

Disconformidades con las resoluciones adoptadas en los procedimientos de adjudicación de las viviendas de protección pública promovidas directamente por la Administración de la Comunidad Autónoma, deficiencias constructivas en viviendas protegidas e irregularidades en la gestión, tramitación y resolución de las ayudas dirigidas a financiar la adquisición de viviendas por grupos sociales singulares y a subvencionar alquileres a arrendatarios de viviendas, han centrado la actuación de esta Procuraduría en el año 2003 en materia de vivienda.

Por otro lado, de oficio, se estimó oportuno iniciar una investigación sobre una problemática sobre la que ya había tenido la oportunidad de pronunciarme en el año 2002, en aquella ocasión a instancia de parte. Esa problemática no es otra que la actuación desarrollada por la Administración autonómica en el ámbito de los procedimientos de adjudicación de viviendas protegidas promovidas directamente por la Consejería de Fomento de la Junta de Castilla y León en la Región, y en

concreto, en relación con la rapidez en la entrega de las viviendas indicadas, una vez que las mismas han sido adjudicadas.

Del mismo modo, también de oficio, se está investigando la actuación desarrollada por la Administración autonómica en orden al fomento de la promoción de viviendas protegidas, específicamente dirigidas a grupos de población con singulares dificultades a la hora de acceder al mercado inmobiliario y con especiales necesidades en este ámbito.

Una referencia más amplia a ambas actuaciones de oficio podrá encontrarse en la parte del presente informe relativa a las investigaciones de oficio desarrolladas por esta institución en el año 2003.

3.1. Viviendas de protección pública

La tradicional denominación de viviendas de protección oficial, que aún se utiliza en la legislación estatal de los años 60 y 70 (todavía vigente en nuestra Comunidad Autónoma), se ha visto sustituida en la Comunidad Autónoma de Castilla y León por la más novedosa de viviendas de protección pública, utilizada en el Decreto 52/2002, de 27 de marzo, por el que se aprueba el Plan Director de Vivienda y Suelo de Castilla y León 2002-2009.

Dentro de los diferentes tipos de viviendas de protección pública, las viviendas de protección pública de nueva construcción de gestión pública (promoción directa) se continúan configurando como la fórmula

más intensa de intervención de los poderes públicos en materia de vivienda, puesto que, en relación con las mismas, la Administración autonómica asume el papel de promotor de las viviendas con las implicaciones jurídicas que ello supone.

La consecuencia lógica de la asunción de este papel es que el mayor número de conflictos que plantean los ciudadanos en relación con las viviendas de protección pública se generan en el ámbito de las viviendas promovidas directamente por la Administración, tanto por su papel de adjudicador de las mismas, como de responsable en su adecuado estado de conservación, con los límites previstos en el ordenamiento jurídico.

3.1.1. Procedimiento de adjudicación de viviendas de promoción directa

Aun cuando en la actualidad es la Orden de 11 de diciembre de 2002, de la Consejería de Fomento, sobre adjudicación de viviendas promovidas con subvención de la Junta de Castilla y León, la que regula la adjudicación de todas aquellas viviendas promovidas directamente por la Junta de Castilla y León o por las corporaciones locales, así como de aquéllas viviendas concertadas que cuentan con una fuerte subvención de la Junta para abaratar el precio de venta, el parámetro jurídico utilizado por esta institución, en el año 2003, para fiscalizar la regularidad de las adjudicaciones que han dado lugar a la presentación de quejas por los ciudadanos, ha sido, fundamentalmente, la Orden de 12 de julio de 2000, de la Consejería de Fomento, sobre adjudicación de viviendas de

protección oficial promovidas por la Junta de Castilla y León, por ser esta Orden la aplicable a los procedimientos controvertidos que han sido supervisados por esta Procuraduría.

Pues bien, en las quejas analizadas por la institución en el año 2003, cuyo objeto se encontraba integrado por una disconformidad con la exclusión de las solicitudes presentadas por sus autores en los correspondientes procedimientos de adjudicación de viviendas de protección pública de promoción directa, desarrollados y resueltos por la Administración de la Comunidad Autónoma, no se observó la concurrencia de irregularidad alguna, en la actuación de las comisiones territoriales de vivienda y de la propia Consejería de Fomento, merecedora de una decisión supervisora por esta institución. Esta fue la conclusión alcanzada en los expedientes de queja **Q/1228/01**, **Q/615/02**, **Q/1482/02**, **Q/1640/02**, **Q/1849/02**, **Q/1886/02** y **Q/800/03**.

En todos ellos, como en años anteriores, se actuó por esta Procuraduría de la misma forma: formulación de la pertinente petición de información a la Consejería de Fomento, solicitando copia de la documentación acreditativa de la concurrencia de la causa de exclusión que había fundamentado la decisión motivadora de la queja; una vez recibida la información solicitada, verificación de la corrección jurídica de la aplicación de las causas de exclusión en cada caso planteado; y, en fin, comunicación a la Consejería de Fomento y al autor de la queja del archivo de la misma, dando traslado a este último de la información recabada en la

investigación llevada a cabo y de la fundamentación jurídica de la decisión adoptada por esta institución.

A la vista de lo anterior, cabe concluir, como ya se hacía en anteriores informes, que no se han observado, en los supuestos planteados por los ciudadanos en el año 2003, irregularidades en la resolución de los procedimientos de adjudicación de viviendas protegidas promovidas directamente por la Consejería de Fomento de la Junta de Castilla y León, lo cual no puede ocultar la conflictividad generada por este tipo de decisiones y por la aplicación de las órdenes que regulan este tipo de procedimientos.

Resta desear que, en posteriores informes, pueda reflejarse un descenso de la conflictividad generada en este ámbito, por la aplicación de la Orden de 11 de diciembre de 2002, antes citada.

3.1.2. Deficiencias

El ordenamiento jurídico atribuye a la Administración pública, en relación con las viviendas protegidas, una serie de responsabilidades en orden a la adecuada conservación y mantenimiento de las mismas, responsabilidades que son especialmente intensas en el caso de las viviendas promovidas directamente por aquélla. Un año más, han sido frecuentes las denuncias realizadas ante esta Procuraduría por los ciudadanos acerca del incumplimiento de estas responsabilidades.

Las investigaciones llevadas a cabo con ocasión de las quejas en las cuales los ciudadanos planteaban la existencia de deficiencias en viviendas protegidas y la dejación por parte de la Consejería de Fomento de las competencias de las que es titular en orden a su reparación, han dado lugar a la formulación de resoluciones a esta última que, apoyadas en una argumentación jurídica similar, recordaban a aquella Consejería las obligaciones que le incumben en este ámbito. Así ocurrió en los expedientes de queja **Q/1782/01**, **Q/693/02**, **Q/306/02**, **Q/510/02**, y **Q/2222/02**. Los dos primeros expedientes se referían a viviendas promovidas directamente por la Consejería de Fomento de la Junta de Castilla y León, mientras en el resto las deficiencias denunciadas concurrían en viviendas de protección pública de gestión privada.

Debe celebrarse que las resoluciones adoptadas por esta Procuraduría en los expedientes de queja citados, fueran aceptadas por la Consejería de Fomento y que, pon tanto, fueran llevadas a cabo en los supuestos planteados, las obras necesarias para poner fin a las deficiencias que habían dado lugar a la formulación de cada una de las quejas.

Valga como ejemplo del contenido de la intervención de esta Procuraduría en estos supuestos lo actuado con ocasión de la tramitación y resolución del expediente de queja **Q/306/02**, ya citado.

El objeto de la queja se encontraba integrado por la presunta existencia de una serie de deficiencias en una vivienda de protección

pública de gestión privada de la localidad de Aldearrubia (provincia de Salamanca).

Admitida la queja a trámite e iniciada la investigación oportuna sobre la cuestión planteada, me dirigí en solicitud de información relativa a la problemática planteada a la Consejería de Fomento.

La información proporcionada por la Administración autonómica revelaba que la vivienda en cuestión había sido calificada definitivamente como vivienda de protección oficial en el año 1996, así como que la empresa constructora de la misma había sido sancionada en el año 1999 por la existencia de deficiencias en aquélla. Sin embargo, aun cuando habían sido impuestas diversas multas coercitivas en orden a quebrar la voluntad contraria de la empresa a llevar a cabo las obras indicadas en la resolución sancionadora, un informe técnico del año 2000 expresaba que la vivienda continuaba sin ser reparada.

A la vista de lo informado y de la normativa aplicable, se consideró oportuno formular una resolución a la Consejería de Fomento, en atención a los argumentos jurídicos que a continuación se exponen.

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 de 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 (arts. 111, 153 C) 6. y 155 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).

Por otro lado, la ejecución forzosa de las resoluciones administrativas sancionadoras que impongan la obligación de realizar obras debe llevarse a cabo acudiendo a la ejecución subsidiaria de las citadas obras o, en su defecto, imponiendo multas coercitivas al infractor con la finalidad de superar su voluntad contraria al cumplimiento de la obligación impuesta. En ambos supuestos el procedimiento de ejecución forzosa deberá ajustarse a lo dispuesto en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones públicas y del Procedimiento Administrativo Común, sin perjuicio de las especialidades establecidas en la normativa reguladora de las viviendas de protección oficial (arts. 94, 95, 96, 98 y 99 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, art. 8 del RDL 31/1978, de 31 de octubre, sobre política de Viviendas de Protección Oficial, art. 58 del RD 3148/1978, de 10 de noviembre, por el que se desarrolla la norma anterior, y arts. 167 y 168 del Reglamento de Viviendas de Protección Oficial).

A la vista del régimen jurídico aplicable al supuesto que se planteaba en la queja, procedía abordar la crítica jurídica de la actuación que había sido desarrollada por la Consejería de Fomento, competente dentro de la Administración autonómica en materia de vivienda, en relación con la problemática que constituía el objeto de la queja.

El origen de la controversia, como se ha señalado anteriormente, se hallaba en los vicios o defectos de la construcción manifestados en una vivienda de protección pública de la localidad de Aldearrubia (provincia de Salamanca).

En relación con las citadas deficiencias, la Dirección General de Vivienda, Urbanismo y Ordenación del Territorio había adoptado, en su día, una resolución sancionadora, en la cual tras detallar las deficiencias observadas por los servicios técnicos, se había impuesto al promotor de las viviendas una multa pecuniaria y la obligación de llevar a cabo las obras de reparación necesarias para corregir aquellas deficiencias.

Como medida de ejecución de la precitada resolución sancionadora se habían impuesto al promotor hasta tres multas coercitivas. No obstante lo anterior, la Administración autonómica había reconocido que las deficiencias constatadas en la inspección llevada a cabo por el personal técnico del Servicio Territorial de Fomento de Salamanca persistían y, por tanto, que la resolución sancionadora que había sido impuesta en su día continuaba siendo incumplida, al menos en lo relativo a la imposición de obras de reparación de las deficiencias detectadas.

En efecto, aún cuando la Administración autonómica había emprendido actuaciones dirigidas a la ejecución forzosa de la resolución sancionadora citada (en concreto, la imposición de multas coercitivas), en la fecha en la cual se formuló la resolución se podía afirmar que, habiendo transcurrido más de tres años desde su adopción, no se había logrado la ejecución de las obras exigidas, permaneciendo las deficiencias reconocidas inicialmente, al menos las que se habían constatado como consecuencia de la inspección girada en el año 2000.

Conectando la situación fáctica expuesta con el régimen jurídico identificado con anterioridad, cabía abordar la identificación de las actuaciones que debía desarrollar la Administración autonómica en orden a lograr la definitiva reparación de los vicios o defectos en la construcción que habían sido reconocidos en la resolución sancionadora adoptada.

Para ello, en primer lugar, era necesario completar la inspección llevada a cabo por los servicios técnicos de la Consejería de Fomento en el año 2000, con la finalidad de determinar cuáles de las deficiencias observadas en las viviendas, aun no estando contempladas en la resolución sancionadora que había sido adoptada en su día, tenían su origen en las deficiencias que, habiendo sido observadas inicialmente, no habían sido objeto de reparación debido a la ausencia de ejecución forzosa de aquélla. En este sentido, el Tribunal Supremo (entre otras, STS de 30 de octubre de 1990) ha reconocido expresamente la obligación de corregir también las

deficiencias que se originan como consecuencia de la ausencia de reparación de las inicialmente observadas.

Una vez delimitadas las deficiencias a cuya reparación venía obligado el infractor, en virtud de la sanción impuesta en su día, la Administración autonómica debía proceder a la ejecución forzosa del contenido de este acto administrativo, acudiendo para ello a los medios legalmente previstos.

Teniendo en cuenta la naturaleza de la obligación cuya ejecución forzosa se pretendía, el tiempo transcurrido desde la emisión del acto administrativo que contenía esa obligación y lo infructuoso de la ejecución perseguida a través de la imposición de multas coercitivas, el medio idóneo para proceder a la ejecución de la resolución en cuestión era la ejecución subsidiaria, adoptando con tal fin las medidas necesarias para que, en el plazo más breve posible de tiempo, se llevara a cabo la realización de las obras que se determinasen a la vista de las inspecciones giradas al inmueble en cuestión.

Con fundamento en la argumentación jurídica expuesta, formulé a la Consejería de Fomento la siguiente resolución:

“1. Completar la inspección llevada a cabo, con fecha 14 de abril de 2000, por los servicios técnicos de esa Consejería de Fomento en la vivienda en cuestión, con el objetivo de determinar cuáles de las deficiencias observadas en la misma, aún no estando contempladas en la resolución sancionadora adoptada en su día,

tienen su origen en los vicios que habiendo sido observados inicialmente, no habían sido objeto de reparación.

2. Identificar las obras necesarias para reparar las deficiencias que, habiendo sido reconocidas en la resolución sancionadora adoptada con fecha 13 de diciembre de 1999, aún persisten, así como aquellas otras que, aún cuando se hayan manifestado con posterioridad, se configuran como efectos de aquéllas.

3. En el caso de voluntad contraria al cumplimiento de la obligación de realizar tales obras por parte del infractor, proceder a la ejecución forzosa de la citada obligación, de conformidad con lo dispuesto en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, y en la legislación de viviendas de protección oficial. Para la ejecución forzosa sugerida, acudir en primer lugar a la ejecución subsidiaria, como medio idóneo, continuando con la imposición de multas coercitivas, únicamente cuando concurran circunstancias que impidan el empleo de aquel medio de ejecución forzosa”.

Como señalé con anterioridad, la resolución transcrita fue aceptada por la Consejería de Fomento, lo cual una vez comunicado al autor de la queja, motivó el archivo de la misma.

Del mismo modo, también en el expediente **Q/2101/02**, se planteaba, entre otros aspectos, la existencia de una serie de deficiencias en un grupo de viviendas de promoción pública. La citada queja también dio lugar a la formulación de una resolución a la Consejería de Fomento

análoga a la expuesta, resolución que en la fecha de finalización de la elaboración de este informe aún se encontraba pendiente de contestación.

Para finalizar el repaso a la actuación de esta Procuraduría en el año 2003, en relación con las quejas motivadas por la existencia de deficiencias en viviendas de protección pública, cabe hacer una breve referencia a dos expedientes de queja más.

El primero de ellos es el expediente **Q/45/03**, en el cual se hacía alusión a la presunta existencia de deficiencias en una vivienda de la localidad de Salamanca, adquirida por el autor de la queja al Patronato Municipal de la Vivienda de esa localidad.

Las presuntas deficiencias de la vivienda indicada ya habían dado lugar en el año 2001 a la presentación de una queja ante esta institución, queja que había sido objeto de archivo, tras la recepción de un informe emitido por el Patronato de Vivienda y Urbanismo del Ayuntamiento de Salamanca, en el cual se había indicado que se iban a llevar a cabo las obras necesarias para reparar las deficiencias que habían motivado la presentación de la queja.

La ausencia de ejecución de tales obras motivó la reiteración de la queja, circunstancia que dio lugar a la apertura de un nuevo expediente y a la formulación desde esta institución de una nueva solicitud de información en relación con la problemática planteada.

Analizada la información obtenida, se llegó a la conclusión de que se había procedido finalmente a la ejecución de las obras necesarias para la reparación de las deficiencias en cuestión, lo cual una vez comunicado al autor de la queja, determinó su archivo.

Por otro lado, en el informe correspondiente al año 2002 se hizo referencia a una resolución formulada a la Consejería de Fomento, con ocasión de la tramitación del expediente de queja **Q/117/01**. En la misma se procedía a instar a la citada Consejería a que adoptara las medidas oportunas para garantizar la reparación de las deficiencias constructivas en las viviendas de protección pública promovidas por la Consejería de Fomento, integrantes del Grupo denominado “El Olivo” de la localidad de Valladolid.

Pues bien, la citada resolución fue objeto de aceptación en el año 2003, poniendo de manifiesto la Consejería de Fomento a esta institución la adopción de las medidas oportunas para que, por la sociedad constructora de las viviendas citadas, se llevaran a cabo las reparaciones necesarias en las mismas. Una vez puesta de manifiesto esta circunstancia al autor de la queja, se procedió al archivo de la misma.

En definitiva, se puede concluir que en el año 2003 la labor de esta Procuraduría recordando a la Administración autonómica la necesidad de que asuma y ejerza con eficacia las competencias que el ordenamiento jurídico le reconoce en relación con el adecuado estado de las obras correspondientes a las viviendas de protección pública, se ha visto

recompensada con la aceptación de las resoluciones formuladas y la consecuente reparación de las deficiencias denunciadas.

3.1.3. Infracciones y sanciones

Una de las mayores lacras a las que se ven sometidas las viviendas de protección pública es el frecuente incumplimiento por parte de sus titulares de las obligaciones que el ordenamiento jurídico les impone. En este sentido, el ejercicio de las facultades punitivas de las que dispone la Administración autonómica, como Administración competente en materia de vivienda, frente a conductas infractoras en materia de viviendas protegidas, se erige en uno de los instrumentos esenciales para garantizar que éstas cumplan sus finalidades y para evitar el desprestigio social en el que, en alguna ocasión, han caído.

Uno de los incumplimientos más frecuentes en este ámbito es la inobservancia de la obligación de destinar la vivienda a domicilio habitual y permanente, incumplimiento que genera un desvío de los fondos públicos, puesto que éstos acaban financiando la adquisición de segundas residencias o contribuyendo al beneficio especulativo del adjudicatario.

Esta Procuraduría en el año 2003 ha tenido oportunidad, con ocasión de la tramitación de los expedientes de queja **Q/2288/01** y **Q/562/03**, de formular dos resoluciones a la Consejería de Fomento en las cuales se instó a este centro directivo al ejercicio decidido y eficaz de su potestad inspectora y sancionadora en la materia, con la finalidad de prevenir y reprimir el incumplimiento del destino natural, como domicilio

habitual y permanente de sus propietarios, de las viviendas de protección pública.

El motivo de la segunda de las quejas indicadas (**Q/562/03**) era un presunto incumplimiento de la obligación que vinculaba a un propietario de una vivienda de la localidad de Ávila, de destinar la misma a su domicilio habitual permanente.

Admitida la queja a trámite e iniciada la investigación oportuna sobre la cuestión planteada, me dirigí en petición de la información correspondiente a la problemática planteada a la Consejería de Fomento de la Junta de Castilla y León.

De la información recabada, se desprendía que, una vez presentada una denuncia acerca de la ausencia de dedicación a domicilio habitual y permanente de la vivienda protegida en cuestión, el Servicio Territorial de Fomento de Ávila había procedido a requerir a su propietario para que éste alegara lo que estimara oportuno. Atendiendo al citado requerimiento el adquirente de la vivienda había presentado las alegaciones correspondientes en las cuales había manifestado, entre otros extremos, que la vivienda en cuestión constituía su domicilio de forma continuada desde el primer mes del año 2003. Las alegaciones citadas no se acompañaron de documentación alguna acreditativa de su contenido. A la vista de las precitadas alegaciones, el Servicio Territorial de Fomento de Ávila había procedido a comunicar al denunciante la circunstancia anteriormente

indicada, finalizando con ello las actuaciones iniciadas a la vista de la presentación de la denuncia precitada.

Considerando el contenido de la información obtenida y de la normativa aplicable al supuesto planteado, se estimó oportuno formular una resolución a la Consejería de Fomento con base en la argumentación jurídica que a continuación se expone.

Una de las obligaciones que se imponen, como contraprestación a las ayudas recibidas, a los adquirentes de viviendas protegidas, es la obligación de destinar las mismas a domicilio habitual y permanente. Así se dispone en el art. 3 del RD 3148/1978, de 10 de noviembre, por el que se desarrolla el RDL 31/1978, de 31 de octubre, sobre Política de Vivienda.

El incumplimiento de la precitada obligación constituye una infracción administrativa muy grave, tipificada en el art. 56 de la norma indicada, infracción sancionada con la multa correspondiente y con la posible descalificación de la vivienda, de conformidad con lo señalado en el art. 57 del citado RD 3148/1978, de 10 de noviembre, en relación con el art. 155 d) 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 relación con lo anterior, resulta evidente que uno de los instrumentos esenciales para garantizar que las viviendas protegidas cumplan sus finalidades es el adecuado ejercicio de las facultades punitivas de las que disponen las administraciones competentes, frente a conductas

infractoras que incumplen los objetivos perseguidos con aquéllas. Sin duda, una de las actuaciones que en mayor medida desvirtúan las finalidades propias de las viviendas protegidas es no dedicar las mismas a domicilio habitual y permanente, y por ello es exigible que la Administración sea especialmente diligente en la investigación y, en su caso, represión de la citada conducta.

Conectando lo hasta aquí expuesto con el supuesto que había dado lugar a la presentación de la queja, procedía enjuiciar la diligencia del Servicio Territorial de Fomento de Ávila al proceder a la investigación de la efectiva concurrencia de la conducta denunciada.

Es obvio, que en el ámbito del Derecho administrativo sancionador, como en el ámbito penal, la presunción de inocencia es un derecho fundamental (entre otras, Sentencia del Tribunal Constitucional de 1 de abril de 1982). Este derecho fundamental exige que, en los procedimientos sancionadores, sea la Administración pública la que, una vez que se produzca una denuncia, asuma la denominada carga de la prueba, debiendo utilizar cualquier medio de prueba admitido en derecho con la entidad suficiente para desvirtuar la mencionada presunción.

Desde un punto de vista procedimental, lo anterior implica que una vez que la Administración tiene conocimiento de la posible comisión de una infracción administrativa, a través de una denuncia por ejemplo, puede iniciar una actuación investigadora dirigida a verificar la efectiva existencia de la conducta infractora y a identificar al sujeto o sujetos responsables de

la misma. Si bien la denuncia no inicia por sí misma el procedimiento sancionador, sí puede generar la apertura de un trámite de información previa dirigido a determinar si concurren o no circunstancias que justifiquen la apertura de un procedimiento sancionador. A este trámite se refieren, con carácter general, el art. 6 del Decreto 189/1994, de 25 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento del Procedimiento Sancionador de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, y con carácter específico para la tramitación de expedientes sancionadores en materia de viviendas protegidas, el art. 158 del Decreto 2114/1968, de 24 de julio.

Esto fue, precisamente, lo que había ocurrido en el supuesto planteado en la queja, puesto que aun cuando no existiera un acto de apertura de una información previa propiamente dicho, la presentación de la denuncia había motivado que el Servicio Territorial de Fomento iniciara actuaciones dirigidas a verificar la realidad del hecho denunciado. Tales actuaciones consistieron, como se ha señalado anteriormente, en poner en conocimiento del denunciado la existencia de la denuncia y en conceder a éste un plazo de diez días para que alegara lo que estimara oportuno.

Pues bien, el resultado de la actuación investigadora indicada no debió ser suficiente para proceder al archivo de la denuncia, y ello por cuanto la persona denunciada en modo alguno acreditó el destino de su vivienda protegida a su domicilio habitual y permanente. Mas bien al contrario, de las propias alegaciones realizadas por aquél se desprendía que

la vivienda en cuestión no había venido siendo ocupada con continuidad desde su adquisición y, en modo alguno, se corroboró con elementos probatorios lo afirmado acerca del cambio en la situación laboral del propietario de la vivienda y de la utilización de la misma como domicilio habitual y permanente desde el mes de enero del año 2003.

En consecuencia, se debió requerir en su día al propietario de la vivienda en cuestión la aportación de documentos que acreditaran el destino de la vivienda a su domicilio habitual y permanente, cuando menos desde el mes de enero de 2003, documentos tales como, sin ánimo exhaustivo, certificado del Padrón municipal de Ávila donde constase su domicilio habitual, facturas acreditativas del gasto de luz y agua en la vivienda o confirmación de que la situación laboral de la persona denunciada no le impedía residir habitualmente en la ciudad de Ávila.

Por ello, y aun cuando, como no podía ser de otra forma, esta institución partía de la presunción de inocencia del denunciado y no prejuzgaba en ningún caso la veracidad de sus alegaciones, se consideró que procedía la apertura, por el órgano administrativo competente para ello, de una información previa en el marco de la cual se requiriera a aquél la presentación de los documentos acreditativos del destino actual de la vivienda protegida en cuestión a su domicilio habitual y permanente.

En el supuesto de que tales documentos fueran presentados y su contenido revelase el destino de la vivienda como domicilio habitual y permanente de su propietario, se debía informar de ello al denunciante, de

conformidad con lo dispuesto en el art. 6 del Decreto 189/1994, de 25 de agosto.

Por el contrario, si tales documentos no fueran presentados procedería la apertura del correspondiente procedimiento sancionador contra el propietario de la vivienda, de conformidad con lo previsto en la normativa aplicable.

Pues bien, en atención a los argumentos jurídicos expuestos, se estimó oportuno formular la siguiente resolución a la Consejería de Fomento:

“Primero.- Sin perjuicio del absoluto respeto al principio de presunción de inocencia de D. XXX y de no prejuzgar la veracidad de las alegaciones realizadas por éste en su día, acordar, por el órgano administrativo competente la apertura de un trámite de información previa en el marco del cual se requiera al antes citado que pruebe documentalmente (por ejemplo, sin ánimo exhaustivo, mediante certificado del Padrón municipal de Ávila, facturas de agua o electricidad o acreditación de que su situación laboral no le impide residir habitualmente en Ávila) que la vivienda sita en la Calle YYY de la ciudad citada, se encuentra destinada a servirle de domicilio habitual y permanente.

Segundo.- En el supuesto de que tales documentos, o cualesquiera otros relevantes, sean aportados y su contenido revele el cumplimiento de la obligación de dedicar la vivienda a domicilio

habitual y permanente, informar al denunciante de los motivos por los que no procede la apertura del procedimiento sancionador, de conformidad con lo dispuesto en el art. 6 del Decreto 189/1994, de 25 de agosto.

Por el contrario, si en el trámite de información previa no quedara acreditado el cumplimiento de la obligación indicada, acordar, también por el órgano administrativo competente, la incoación del correspondiente procedimiento sancionador por presunta comisión de una infracción administrativa muy grave al régimen de viviendas de protección oficial, tipificada en el art. 56 del RD 3148/1978, de 10 de noviembre, por el que se desarrolla el RDL 31/1978, de 31 de octubre, sobre Política de Vivienda”.

En la fecha de finalización de la elaboración del presente informe, aún no se había recibido la contestación de la Consejería de Fomento a la resolución adoptada.

Por su parte, en el expediente de queja **Q/2288/01** ya citado, también se procedió a formular una resolución a la Consejería de Fomento con un contenido análogo al de la resolución expuesta, habiendo sido aceptadas expresamente en este caso las medidas recomendadas desde esta Procuraduría.

En fin, esta Procuraduría tiene especial interés en que las administraciones públicas competentes adopten las medidas necesarias para garantizar que los propietarios de las viviendas de protección pública

cumplan las obligaciones que, como a tales, les impone el ordenamiento jurídico. En este sentido, ha sido iniciada ya una actuación de oficio dirigida a verificar el volumen y eficacia de la actuación administrativa en orden a ejercer su potestad sancionadora en este ámbito, así como la adecuada utilización de sus derechos de tanteo y retracto. Del desarrollo futuro de la precitada actuación se dará cumplida información en el próximo informe anual.

3.2. Ayudas y subvenciones

Con carácter complementario a las ayudas a la adquisición y rehabilitación de vivienda integradas dentro del Plan Estatal de Vivienda 2002-2005, la Administración de la Comunidad Autónoma, a través de su Consejería de Fomento, viene convocando, en el marco del propio Plan Director de Vivienda y Suelo de Castilla y León, tres tipos de subvenciones: ayudas complementarias a grupos sociales singulares para la adquisición de vivienda; ayudas a la vivienda rural; y, en fin, ayudas económicas destinadas a subvencionar alquileres a arrendatarios de viviendas.

Pues bien, es en el marco de los procedimientos de concesión de tales ayudas donde se han planteado esencialmente los conflictos que los ciudadanos han hecho llegar a esta institución el pasado año, en el ámbito de las diferentes ayudas y subvenciones que en materia de vivienda gestiona y tramita la Administración de la Comunidad Autónoma.

3.2.1. Ayudas a grupos sociales singulares para la adquisición de vivienda

En relación con este tipo de subvenciones, las resoluciones formuladas a la Consejería de Fomento en el año 2003, han versado, tanto sobre el aspecto material, verificando la correcta aplicación por parte de la Administración autonómica de la Orden por la cual se procede anualmente a la convocatoria de estas subvenciones, como sobre el aspecto formal de los procedimientos de concesión de las mismas.

Así, un expediente de queja que motivó la formulación de una resolución en la cual se aludía a ambos extremos fue el registrado con el número de referencia **Q/1154/03**.

El motivo de la queja se encontraba integrado por la ausencia de resolución expresa de la solicitud de ayuda económica para la adquisición de una vivienda en la localidad de Ávila, presentada al amparo de lo dispuesto en la Orden de 5 de abril de 2002, de la Consejería de Fomento, por la que se convocan y regulan ayudas económicas con destino a jóvenes, a familias numerosas, y familias monoparentales, adquirentes, adjudicatarios o promotores, para uso propio, de vivienda.

Admitida la queja a trámite, me dirigí en solicitud de información correspondiente a la problemática planteada a la Consejería de Fomento, la cual puso en conocimiento de esta Procuraduría los siguientes extremos en relación con la cuestión controvertida planteada en la queja:

“El expediente fue resuelto mediante Orden de 22 de julio de 2003, de la Consejería de Fomento.

En la citada Orden se indica como motivo de denegación de la ayuda solicitada el que “la vivienda objeto de subvención no se destina a residencia habitual y permanente”. Base 3ª.a) y 5ª.4 de la orden de 5 de abril de 2002. Incumple lo dispuesto en la Base 3ª.a) de la Orden de 5 de abril de 2002, en cuanto a la obligación de destino de la vivienda a residencia habitual y permanente, debiendo estar cumplida dicha acreditación a fecha de finalización del plazo de presentación de solicitudes, según lo dispuesto en la Base 5ª punto 4 de la Orden de convocatoria.”

A la información transcrita se adjuntaba copia de un certificado expedido por el Ayuntamiento de Ávila, a petición de la Consejería de Fomento, en el cual constaba como domicilio de la solicitante de la ayuda una vivienda distinta de aquélla para cuya adquisición se había solicitado la subvención.

A la vista de lo informado y de la normativa aplicable, se estimó procedente formular una resolución a la Consejería de Fomento, en atención a la argumentación jurídica que a continuación se expone, comprensiva tanto de los aspectos materiales como formales planteados en la queja.

Desde una perspectiva material, se trataba de determinar la regularidad de la decisión denegatoria de la ayuda y, en su caso, de

identificar las medidas a adoptar para reponer en sus derechos al solicitante.

En este sentido, era necesario partir de la doctrina consolidada por la Jurisprudencia del Tribunal Supremo, de conformidad con la cual el establecimiento de las subvenciones puede ser discrecional para la Administración, pero una vez reguladas por la correspondiente norma y anunciadas, termina la discrecionalidad y comienza la regla y el reparto concreto que escapa del puro voluntarismo de la Administración (entre otras, sentencias del Tribunal Supremo de 3 de marzo de 1993, de 12 de enero de 1998 y de 5 de octubre del mismo año). Resulta, por tanto, necesario analizar si el requisito cuya inobservancia había determinado la denegación de la subvención había sido efectivamente incumplido por la solicitante.

Pues bien, a la vista de la información que había sido obtenida por esta institución, se podía afirmar que la titular de la solicitud, cuya denegación había dado lugar a la queja, no incumplía el requisito de destinar la vivienda adquirida a residencia habitual y permanente.

Además de obrar en esta Procuraduría una copia de un informe de residencia que había sido expedido por el Ayuntamiento de Ávila, en el cual constaba que la solicitante de la subvención residía en la vivienda para cuya adquisición había solicitado la ayuda desde el día 1 de mayo de 2002, esta institución consideró que, con fundamento en lo previsto en la Base tercera a), en relación con la Base quinta 4, de la Orden de 5 de abril de

2002 citada, no era posible denegar la solicitud de ayuda en cuestión, aun cuando su titular no hubiera residido en la vivienda adquirida en la fecha de finalización del plazo de presentación de solicitudes, teniendo en cuenta que aquella había sido destinada a residencia habitual y permanente con posterioridad, y en todo caso, antes de la adopción de la resolución denegatoria de la ayuda.

A la conclusión señalada conducía tanto una interpretación literal como finalista de la Orden de convocatoria de las ayudas precitadas.

Literalmente, la Base tercera a) de la Orden señalaba que, entre los requisitos que deben ser cumplidos por los solicitantes de las ayudas, se encontraba el de “ser adquirentes, adjudicatarios, o promotores individuales, para uso propio, de alguna de las viviendas referidas en la base precedente, con la obligación de destinarlas a domicilio habitual y permanente”. Aun cuando la Base quinta 4 de la misma Orden, indica que “todos los requisitos especificados deberán estar cumplidos a fecha de finalización del plazo de presentación de solicitudes”, una interpretación literal de ambas bases conducía a señalar que lo que debía ser cumplido en la fecha de finalización del plazo de presentación de solicitudes era la condición de adquirente, adjudicatario o promotor de la vivienda y la asunción de la obligación de destinar la misma a domicilio habitual y permanente, pero no el destino efectivo como tal de la vivienda.

Lo anterior se veía refrendado por la modificación que había sufrido la redacción de la Base en la cual se exigía el cumplimiento del requisito

señalado en las sucesivas convocatorias de las ayudas que nos ocupan para los años 2003 y 2004 (Orden FOM/34/2003, de 24 de enero, y Orden FOM/114/2004, de 3 de febrero, respectivamente). En ambas, el inciso “con la obligación de destinarlas a residencia habitual y permanente”, se ha sustituido por la expresión “debiendo estar destinada a residencia habitual y permanente”, más clarificadora acerca del momento en el cual debe cumplirse el destino exigido para la vivienda.

A la interpretación literal señalada, cabía añadir una interpretación finalista que conducía también a la misma conclusión. Si la finalidad perseguida por la Administración autonómica al crear y convocar las ayudas económicas indicadas, era contribuir a la financiación, con carácter general excesivamente gravosa para los ciudadanos, de la adquisición de viviendas que fueran a ser destinadas a residencia habitual de grupos de población singulares, en el supuesto planteado en la queja, cabía señalar que el titular de la solicitud reunía, en el momento en el cual se había adoptado la resolución denegatoria de la subvención, todos los requisitos para obtener una contribución económica pública y complementaria a la financiación de la adquisición de su vivienda.

Sin embargo, la adopción de la Orden mediante la cual había sido denegada la ayuda, no sólo impedía al interesado obtener la subvención económica en el año en el cual la había solicitado, sino que también excluyó a aquél de la posibilidad de ser beneficiario de la subvención en

sucesivas convocatorias, teniendo en cuenta la fecha en la cual había tenido lugar la formalización de la compraventa de la vivienda.

En conclusión, tanto una interpretación literal, como una consideración finalista de la Orden de 5 de abril de 2002 comentada, conducía a señalar que el solicitante cumplía, en el momento de ser adoptada la resolución desestimatoria de su solicitud, el requisito contemplado en la Base tercera a) de la Orden citada y que, por tanto, en el supuesto de cumplir el resto de requisitos exigidos, debió haber obtenido la subvención pedida.

Desde un punto de vista formal, la tramitación de la solicitud presentada por el autor de la queja también presentaba irregularidades. En este sentido, cabía señalar que la solicitud de ayuda había sido presentada por aquél con fecha 5 de mayo de 2002, no resolviéndose hasta el 22 de julio de 2003, fecha en la cual se había adoptado la Orden denegatoria, que no había sido notificada al interesado hasta el 29 de septiembre de 2003, dieciséis meses después de haber sido presentada la solicitud y más de dos meses después de haberse adoptado aquella Orden. Sin embargo, con fechas 27 de diciembre de 2002 y 3 de enero de 2003, había sido objeto de publicación en el Boletín Oficial de Castilla y León la lista de beneficiarios de las subvenciones convocadas por la Orden de 5 de abril de 2002 reiterada.

Más allá de la evidente superación del plazo máximo para resolver establecido en la Base sexta 8 de la Orden (ocho meses), así como del plazo

establecido en el art. 58.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, para notificar los actos administrativos (diez días desde que los mismos se dictan), llamaba la atención a esta institución que entre la publicación de la lista de beneficiarios de la ayuda y la notificación de la resolución desestimatoria al solicitante, habían mediado más de ocho meses.

Parece lógico pensar que la notificación de ambas resoluciones no debería espaciarse tanto en el tiempo, considerando que la decisión de aprobar la lista de beneficiarios de una determinada subvención, implica necesariamente la adopción de la decisión de excluir al resto de los solicitantes, de conformidad con lo previsto en la correspondiente Orden de convocatoria. Es manifiesta la inseguridad jurídica que se crea de esta forma al solicitante excluido de la lista de beneficiarios que, sabiendo que no le ha sido concedida la ayuda, desconoce los motivos de la denegación, con las consecuencias negativas evidentes a los efectos de utilizar los instrumentos impugnatorios previstos en el ordenamiento jurídico, tanto en vía administrativa como judicial.

Conociendo esta Procuraduría que esta circunstancia (transcurso de un amplio período de tiempo entre la publicación de la lista de beneficiarios de la ayuda y notificación de las resoluciones desestimatorias) es común para este tipo de ayudas dirigidas a financiar la adquisición de viviendas para grupos de población singulares, y que se ha mantenido en las convocatorias sucesivas, esta institución consideró conveniente instar a la Administración autonómica a que adoptase las medidas oportunas para

garantizar que, tanto los beneficiarios de las ayudas económicas destinadas a subvencionar a adquirentes, adjudicatarios o promotores, para uso propio, de viviendas, como los solicitantes excluidos de las mismas, conozcan la decisión administrativa adoptada de forma simultánea o dentro de un período de tiempo razonable.

En consecuencia y en atención a los argumentos jurídicos expuestos, formulé a la Consejería de Fomento la siguiente resolución:

“Primero.- En relación con la solicitud de ayuda económica para la adquisición de una vivienda en la localidad de Ávila, presentada por D. XXX, al amparo de la Orden de 5 de abril de 2002, de la Consejería de Fomento, por la que se convocan y regulan ayudas económicas con destino a jóvenes, a familias numerosas, y familias monoparentales, adquirentes, adjudicatarios o promotores, para uso propio, de viviendas, denegada mediante Orden de 22 de julio de 2003, y siempre y cuando se cumplan, además de la obligación de destinar la vivienda adquirida a residencia habitual y permanente, el resto de los requisitos exigidos en la convocatoria: estimar el recurso de reposición interpuesto por el antes citado y proceder a la concesión de la ayuda económica solicitada.

Si se hubiera resuelto de forma desestimatoria el recurso, revocar dicha resolución, así como la Orden denegatoria de 22 de julio de 2003, y acordar, igualmente, la concesión de la ayuda.

Segundo.- Con carácter general y en relación con las ayudas dirigidas a financiar la adquisición de viviendas para grupos de población singulares, adoptar las medidas oportunas para garantizar que, tanto los beneficiarios de aquéllas, como los solicitantes excluidos de las mismas, conozcan la decisión administrativa adoptada en cada convocatoria de forma simultánea o dentro de un período de tiempo razonable”.

En la fecha de finalización de la elaboración del presente informe, la resolución citada no había sido objeto aún de contestación por la Consejería de Fomento.

Por su parte, en el expediente de queja **Q/1130/03**, su autor también planteaba una disconformidad con una denegación de este tipo de ayuda económica.

Admitida la queja a trámite, me dirigí en solicitud de información correspondiente a la problemática planteada a la Consejería de Fomento, organismo que me informó del motivo por el cual se había procedido a la denegación de la ayuda solicitada, requisito que no era otro que la superación del precio máximo por metro cuadrado útil de la vivienda para cuya adquisición se había solicitado la ayuda.

Sin embargo, de la información obtenida en la investigación llevada a cabo, se desprendía la debida acreditación por parte del solicitante de la ayuda del cumplimiento del requisito cuya presunta inobservancia había dado lugar a la denegación de aquélla.

Por este motivo, procedía formular una resolución a la Consejería de Fomento, con la finalidad de que ésta adoptara las medidas dirigidas a dejar sin efecto la denegación acordada y a conceder la subvención solicitada, si el peticionario de la ayuda cumpliera el resto de los requisitos exigidos por la convocatoria.

En la fecha de finalización de la elaboración del presente informe, no se había recibido la contestación de la Consejería de Fomento a la resolución indicada.

3.2.2. Ayudas a la vivienda rural

También en relación con este tipo de ayudas, las problemáticas planteadas por los ciudadanos en el año 2003, han versado, fundamentalmente, sobre su disconformidad con la denegación de la ayuda solicitada, acordada por la Administración autonómica en aplicación de la Orden reguladora de cada convocatoria, (aspecto material) o bien sobre la ausencia de resolución de las solicitudes presentadas (aspecto formal).

Dentro del primer grupo de quejas, cabe hacer referencia a la problemática planteada en los expedientes **Q/750/02, Q/797/02, Q/849/02, Q/904/02, Q/1008/02 y Q/1304/02.**

En todos ellos, sus autores plantearon una disconformidad con el régimen transitorio establecido en la Base decimosexta de la Orden de 5 de abril de 2002, de la Consejería de Fomento, por la que se reguló y efectuó convocatoria para la concesión de ayudas a la vivienda rural, de

conformidad con el cual, aquellos solicitantes que habían obtenido una resolución administrativa de reconocimiento de préstamo cualificado para nueva construcción y adquisición de viviendas nuevas rurales, al amparo del Decreto 45/2001, de 22 de febrero y de la Orden de desarrollo de 14 de marzo de 2001, de la Consejería de Fomento, no habiendo podido formalizar el préstamo cualificado dentro del plazo establecido en dicha convocatoria, por insuficiencia de crédito, no pudieron acogerse a la convocatoria de ayudas para la vivienda rural del año 2002.

Admitidas a trámite las quejas en las cuales se planteaba la cuestión controvertida descrita, me dirigí en petición de la oportuna información relativa a la problemática planteada a la Consejería de Fomento, la cual me informó del contenido del régimen transitorio controvertido y del fundamento de su adopción.

Analizada detenidamente la información proporcionada por la Consejería de Fomento, no se consideró que hubiera quedado acreditada la concurrencia de una irregularidad en la actuación que había dado lugar a las quejas. Esta decisión fue puesta de manifiesto tanto a la Administración afectada como a los ciudadanos autores de las quejas, comunicando a éstos últimos también la argumentación jurídica que fundamentaba la decisión adoptada por esta institución y que a continuación se exponen brevemente.

La problemática que constituía el objeto de las quejas presentadas, como se ha señalado con anterioridad, se centraba en la decisión adoptada por la Consejería de Fomento de no ejercer, respecto a las solicitudes de

ayuda a la nueva construcción y adquisición de vivienda nueva rural, la facultad prevista en la Disposición Adicional Séptima de la Ley 15/2001, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad de Castilla y León para el año 2002, de contemplar en las convocatorias públicas para la concesión de subvenciones durante el ejercicio 2002 la posibilidad de atender las solicitudes presentadas, en tiempo y forma, al amparo de convocatorias de ejercicios anteriores.

Esta facultad había sido ejercida por la Administración autonómica en las convocatorias anteriores de ayudas a la vivienda rural protegida, para todas las modalidades de ayudas contempladas, tal y como se desprende del régimen transitorio establecido en los Decretos 14/1998, de 22 de enero de 1998, 108/1999, de 20 de mayo de 1999, y 136/2000, de 8 de junio de 2000 y de las órdenes de la Consejería de Fomento que los desarrollan.

Para el año 2002, y de conformidad con lo dispuesto en la Base decimosexta de la Orden de cinco de abril de 2002 antes citada, la consideración de las resoluciones administrativas de reconocimiento de préstamo cualificado en el sentido antes indicado, se limitaba a las relativas a actuaciones de rehabilitación y compra de vivienda usada, únicas modalidades de ayuda contempladas en la convocatoria de aquel año.

A la vista de las disposiciones citadas, procedía determinar si la pérdida de eficacia de las resoluciones estimatorias de ayuda a la nueva construcción y adquisición de vivienda rural nueva, por imposibilidad de formalización del préstamo cualificado concedido, era contraria al

ordenamiento jurídico, así como si la situación que había sido generada a los ciudadanos a quienes, en su día, la Administración autonómica había reconocido el derecho a la obtención de una financiación cualificada para la construcción o adquisición de una nueva vivienda rural protegida y que, posteriormente, no pudieron lograr la efectividad de la misma a través de la formalización del correspondiente préstamo, daba lugar a algún tipo de obligación de indemnizar económicamente a aquellos por parte de la Administración.

La primera de las cuestiones indicadas exigía referirse, aunque fuera brevemente, a uno de los mecanismos clásicos a través de los cuales la Administración desarrolla su labor de fomento de la vivienda: el préstamo cualificado.

El crédito cualificado se caracteriza por la existencia de un convenio previo entre la Administración pública competente (en este caso, la Junta de Castilla y León a través de su Consejería de Fomento) y las entidades de crédito, por el cual estas últimas se comprometen a otorgar un volumen determinado de préstamos en las condiciones determinadas por la Administración pública. En definitiva, la Administración determina la duración y condiciones del préstamo a través de los convenios citados y reconoce a los solicitantes que cumplan los requisitos establecidos en la normativa aplicable el derecho a obtener el correspondiente préstamo, siendo finalmente las entidades de crédito quienes, en una labor de

auténtica colaboración pública con la Administración, conceden el préstamo cualificado.

Esta singular técnica de concesión de una ayuda pública, justifica que la eficacia de las resoluciones administrativas, como la obtenida por los autores de las quejas citadas, en las cuales se reconocía un derecho a poder acogerse a este sistema de financiación cualificada, se condicionaba expresamente a la efectiva formalización del préstamo con la entidad de crédito con anterioridad a la finalización de la anualidad correspondiente, así como la cesación de los efectos de aquélla en el caso de incumplimiento de esta condición.

Esta última circunstancia fue la que había concurrido en los expedientes administrativos que habían dado lugar a las quejas en cuestión, puesto que, si bien se había procedido por la Administración autonómica al reconocimiento del acceso a la financiación cualificada, el incumplimiento de la condición resolutoria impuesta (formalización del préstamo cualificado antes del 31 de diciembre de 2001) había determinado la ineficacia de la resolución administrativa obtenida.

En este sentido, a la vista de la información proporcionada por la Administración autonómica, se podía afirmar que la imposibilidad de formalización del préstamo no se había debido a la finalización del crédito global convenido con las entidades de crédito, razón por la cual se podía suponer que la imposibilidad de formalización de los préstamos correspondientes había tenido lugar al acudir a entidades financieras que

habían agotado sus fondos destinados a este tipo de ayuda para el año 2001, según el correspondiente Convenio suscrito con la Junta de Castilla y León. En cualquier caso, la pérdida de eficacia referida hubiera concurrido aun en el supuesto de que se hubiera agotado la totalidad del volumen del crédito global convenido con las entidades de crédito para un determinado tipo de ayuda y para un período concreto de tiempo.

En conclusión, la pérdida de eficacia de la resolución administrativa que había sido obtenida por los autores de las quejas, incumplida la condición impuesta en la misma, no constituía ninguna irregularidad jurídica, de acuerdo con el sistema que preside la concesión de los préstamos cualificados antes indicado.

Cuestión distinta es que, con carácter general, situaciones como la que habían dado lugar a las quejas citadas sean resueltas a través de la siguiente convocatoria de la ayuda económica correspondiente, permitiendo que los ciudadanos que hubieran obtenido resolución administrativa de reconocimiento de préstamo cualificado y no hubieran podido formalizar el mismo, pudieran acogerse a la nueva convocatoria, previa diligencia de la precitada resolución.

Esta posibilidad, sin embargo, no pudo hacerse efectiva en el supuesto que había dado lugar a las quejas identificadas como consecuencia de las novedades introducidas en el Decreto 52/2002, de 27 de marzo, y en la precitada Orden de 5 de abril de 2002, novedades consistentes, en lo que a la vivienda rural afecta, en la supresión de las

líneas de ayuda dirigidas a la construcción y adquisición de vivienda nueva. Esta medida había imposibilitado que los autores de las quejas se pudieran acoger a la nueva convocatoria de ayudas a la vivienda rural.

La decisión indicada (supresión de las dos líneas de ayuda citadas) tenía un marcado carácter político. Resulta evidente que la forma en la cual los poderes públicos llevan a cabo su acción de fomento de acceso a la vivienda responde a criterios de oportunidad discrecionales que esta Procuraduría no puede entrar a enjuiciar más que en aquellos supuestos en los que su aplicación sea discriminatoria o dé lugar a una vulneración de los derechos de los ciudadanos.

Asimismo, desde el punto de vista de la posible existencia de una responsabilidad patrimonial, en el supuesto planteado en las quejas citadas, no cabía hablar de la presencia de una lesión antijurídica causada por la supresión de las líneas de ayudas económicas a la vivienda rural antes citadas, porque no se puede afirmar que exista un derecho del ciudadano al mantenimiento de una determinada ayuda pública. En consecuencia, la supresión de la misma no sobrepasa las cargas generales que todos los ciudadanos deben soportar como consecuencia de la acción administrativa.

Sin perjuicio de la argumentación jurídica expuesta, esta Procuraduría consideró que situaciones como las que habían dado lugar a las quejas citadas manifestaban presuntas carencias en las relaciones entre la Administración autonómica y las entidades de crédito en el momento de proceder al otorgamiento de préstamos cualificados dirigidos a financiar

actuaciones protegidas en materia de vivienda, así como en la información proporcionada a los ciudadanos en este ámbito, por los Servicios territoriales de Fomento.

Por ello, se procedió a iniciar una actuación de oficio dirigida a verificar los mecanismos de colaboración entre la Administración autonómica y las entidades financieras en relación con la concesión de este tipo de préstamos cualificados y el contenido de la información proporcionada al respecto a los solicitantes de las ayudas en materia de vivienda.

Una referencia más amplia a la citada actuación de oficio podrá encontrarse en la parte de este informe dedicada a las investigaciones de oficio llevadas a cabo por esta institución en el año 2003.

Todavía en relación con las ayudas a la vivienda rural, pero en este caso respecto a la ausencia de resolución de solicitudes de este tipo de subvenciones, también tuve la oportunidad de formular una resolución a la Consejería de Fomento en el curso de la tramitación del expediente **Q/758/03**.

El motivo de la queja era la presunta ausencia de resolución de dieciocho solicitudes de ayuda a la rehabilitación de viviendas en el medio rural (provincia de Ávila), presentadas al amparo al Plan Cuatrienal de Vivienda y Suelo 1998-2001.

Admitida la queja a trámite, me dirigí en solicitud de información correspondiente a la problemática planteada a la Consejería de Fomento. De la información proporcionada por la Administración autonómica se desprendía que de los dieciocho expedientes administrativos referidos en la queja, diez se encontraban ya resueltos en la fecha en la cual se procedió a remitir la información solicitada, mientras ocho de ellos se encontraban pendientes de resolución por diferentes motivos.

Considerando la fecha en la cual se iniciaron los expedientes que se encontraban pendientes de resolución (todos ellos iniciados en el año 2001), esta Procuraduría estimó oportuno instar a la Consejería a que procediera a la expresa resolución de aquellos, si ésta aún no hubiera tenido lugar.

En la fecha de finalización de la elaboración del presente informe, no había sido recibida la contestación a la resolución citada de la Consejería de Fomento.

3.2.3. Ayudas a alquileres

Al igual que ocurrió en el año 2002, en el pasado año ha destacado el número de ocasiones en las cuales esta institución ha tenido que pronunciarse, a instancia de los ciudadanos, en relación con las ayudas económicas destinadas a subvencionar alquileres a arrendatarios de viviendas.

Pues bien, en tres de las cuatro ocasiones en las que esta institución se pronunció en el año 2003 sobre la regularidad de la actuación de la Administración autonómica al resolver las solicitudes de este tipo de subvenciones, el resultado fue la inexistencia de irregularidad en la actuación administrativa llevada a cabo. Esta fue la conclusión a la que se llegó en los expedientes de queja **Q/272/03**, **Q/377/03** y **Q/2048/03**.

En los tres expedientes de queja citados, tanto el contenido de la actuación desarrollada por esta Procuraduría como el resultado de la misma, fueron análogos. Admitidas las quejas a trámite, esta institución se dirigió en petición de información a la Consejería de Fomento, organismo que adjuntado copia de la totalidad de las actuaciones integrantes del correspondiente expediente administrativo, informó a esta institución de la causa de exclusión de las solicitudes cuya denegación había dado lugar a las quejas indicadas.

En los tres supuestos, una vez analizada la información recabada, no quedó acreditada la concurrencia de irregularidad alguna en la denegación acordada por la Administración autonómica que había dado lugar a las quejas. Esta circunstancia fue comunicada a la Administración afectada y a los autores de las quejas, en este último caso de forma motivada, y dio lugar al archivo de aquéllas.

Por último, esta institución formuló una resolución a la Consejería de Fomento en relación con un procedimiento iniciado por una solicitud de

ayuda al alquiler, si bien la resolución citada tuvo como motivo una irregularidad formal.

En efecto, el objeto del expediente de queja **Q/713/03** era la ausencia de resolución de la solicitud presentada por su autor al amparo de lo dispuesto en la Orden de 5 de abril de 2002, por la que se regularon ayudas económicas destinadas a subvencionar alquileres a arrendatarios de viviendas para el año 2002.

Admitida la queja a trámite me dirigí en solicitud de información a la Consejería de Fomento, la cual me informó de los siguientes extremos:

“El expediente XXX fue resuelto mediante Orden de 26 de diciembre de 2002, de la Consejería de Fomento. La notificación de la resolución se intentó practicar con fecha 4 de marzo de 2003 y fue devuelta por el servicio de correos con la mención de desconocido.

No obstante, se ha comprobado que por un error informático se ha intentado la notificación en un domicilio distinto a los señalados por el solicitante, por lo que se ha procedido a practicar la notificación personal en el domicilio correcto.

En cuanto al plazo medio de resolución y notificación de los expedientes, viene a ser el que se señala en las distintas convocatorias de ayudas. En el caso que nos ocupa, era de ocho meses a contar desde la publicación de la convocatoria de las

ayudas. El retraso producido se debe al aumento en un 50% del número de solicitudes en relación con el año anterior.”

Una vez analizado el contenido de la información obtenida y a la vista de la normativa aplicable al procedimiento en cuestión, se estimó oportuno formular una resolución a la Consejería de Fomento con base en la argumentación jurídica que a continuación se expone.

El apartado primero del art. 58 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, establece la obligación de notificar a los interesados las resoluciones y actos administrativos que afecten a sus derechos e intereses.

Por su parte, el apartado segundo del precepto señalado dispone que toda notificación deberá ser cursada en el plazo de diez días a partir de la fecha en que el acto haya sido dictado.

Por último, a los efectos que aquí interesan, el apartado quinto del art. 58 precitado dispone que, entre otros supuestos, cuando intentada la notificación, ésta no se pueda practicar, se procederá a la publicación de anuncios en el tablón de edictos del Ayuntamiento en el último domicilio del interesado, en el Boletín Oficial del Estado, de la Comunidad Autónoma o de la Provincia, según cual sea la Administración de la que proceda el acto a notificar, y el ámbito territorial del órgano que lo dictó. Cabía matizar aquí que esta notificación por edictos, a juicio de esta institución, sólo debe realizarse cuando sea estrictamente necesario para no paralizar el procedimiento, debido al grado de indefensión que genera a los ciudadanos.

Pues bien, conectando lo anterior con el supuesto descrito en la queja, procedía señalar que la resolución de la solicitud de ayuda económica destinada a subvencionar alquileres presentada por el autor de la queja, había sido adoptada mediante Orden de 26 de diciembre de 2002. El intento de la notificación, según el informe proporcionado a esta Procuraduría, había sido realizado con fecha 4 de marzo de 2003, es decir, más de dos meses después, y la efectiva notificación de aquella, siempre según su informe, se había producido en el mes de julio de 2003, es decir, más de seis meses después de la adopción de la resolución indicada.

De lo anterior se desprendía un amplio incumplimiento del plazo establecido normativamente para proceder a la notificación de los actos administrativos que, si bien se había subsanado con la efectiva práctica de aquella, no podía esconder que el interesado había tenido conocimiento de la resolución que afectaba a sus derechos e intereses, seis meses más tarde de la fecha en la que debiera haber obtenido aquel conocimiento si se hubiera observado el plazo establecido en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

La demora señalada, con carácter general, tiene una incidencia relativa en el patrimonio jurídico del ciudadano, por cuanto se priva a éste de conocer durante un período de tiempo amplio, el contenido de la decisión administrativa adoptada y, en el supuesto de que ésta tenga un sentido desestimatorio de su solicitud, de utilizar durante ese lapso

temporal los mecanismos de reacción que el ordenamiento jurídico pone a su disposición.

Por ello, esta Procuraduría procedió a recordar a la Administración autonómica la obligación de cumplir el plazo establecido para notificar sus decisiones y a instar a aquélla la actuación de las medidas necesarias para garantizar ese cumplimiento.

La insistencia de esta institución en recordar a la Administración el necesario cumplimiento de las formalidades legales por parte de los diversos órganos administrativos, no tiene como finalidad rendir culto a las formas, sino tratar de contribuir a la protección de los derechos de los ciudadanos que aquéllas garantizan. De este modo, si bien hay que obviar cualquier trámite que suponga un puro formalismo, es necesario potenciar todo aspecto del procedimiento bajo el cual se ofrezca al administrado una posibilidad de realizar el derecho que el ordenamiento le reconoce.

En atención a los argumentos jurídicos expuestos, se procedió a formular a la Consejería de Fomento la siguiente resolución:

“Adoptar las medidas necesarias para garantizar que las notificaciones a los interesados de las resoluciones acordadas por esa Consejería se practiquen en el plazo legalmente establecido y sin dilaciones indebidas”.

La resolución indicada fue objeto de aceptación por parte de la Consejería de Fomento, lo cual una vez que fue comunicado al ciudadano, dio lugar al archivo de la queja.

En definitiva, en relación con la tramitación y resolución de las ayudas destinadas a subvencionar alquileres a arrendatarios, las irregularidades detectadas por esta institución, a instancia de los ciudadanos, se han limitado en el año 2003 al ámbito formal o procedimental.