

ÁREA K

ÁREA K

ACTUACIONES DIVERSAS

Expedientes Área	191
Expedientes remitidos a otros Defensores.....	55
Expedientes admitidos.....	40
Expedientes rechazados.....	85

En el año 2002 el número de quejas presentadas por los ciudadanos ante esta institución, en relación con las materias integradas en la presente Área, ha sido ligeramente superior al correspondiente al año anterior (191 en el 2002, por 185 en el 2001). Sin embargo, cabe señalar que se mantiene la evolución creciente del número de expedientes correspondientes a este ámbito material, a la cual se hacía referencia en los informes correspondientes a años anteriores.

Desde un punto de vista material, interesa destacar aquí que muchos de los sectores materiales integrados en la presente Área se han visto afectados en los últimos años por el fenómeno privatizador. En efecto, liberalización, desnacionalización o desregulación son términos que pueden ser utilizados para calificar un gran número de medidas legislativas

adoptadas en los últimos años en diversos de los sectores de la actividad administrativa integrados en este Área, tales como el sector de las telecomunicaciones o el postal.

El nuevo marco económico y social en el que deben desarrollar su actividad las Administraciones públicas en ámbitos materiales como los antes citados, ha generado una profunda transformación en la faceta de estas últimas como prestadoras, mediatas o inmediatas, de servicios públicos.

Aún cuando los derechos de los ciudadanos, como no podía ser de otra forma, se han visto afectados por la evolución indicada, ello no puede implicar una disminución de la amplitud de la esfera jurídica cuya titularidad corresponde a aquéllos.

Transformación de la actuación administrativa en materia de servicios públicos no supone retirada total de los poderes públicos en este ámbito, sino adaptación a las nuevas coordenadas económicas y sociales. Verificar si esa adaptación ha incrementado la eficacia en la prestación de aquellos servicios y velar por el respeto de los derechos de los ciudadanos, en aquellos ámbitos donde el proceso privatizador se ha manifestado con más intensidad, constituyen labores en las que esta institución, dentro de su esfera competencial, debe jugar un papel protagonista.

Por ello, esta Procuraduría debe prestar especial interés, como ha procurado hacer en el año 2002, en fiscalizar adecuadamente que, en aquellos sectores donde el fenómeno privatizador se ha desarrollado con

mayor virulencia, las modificaciones introducidas en la actividad administrativa no repercutan negativamente en el conjunto de derechos de los ciudadanos destinatarios de la prestación de los servicios privatizados.

Esta especial preocupación tuvo su reflejo en las XVII Jornadas de Coordinación de Defensores del Pueblo celebradas en la localidad de Pamplona los días 28 y 29 de octubre de 2002. Uno de los talleres preparatorios de las citadas jornadas, que tuvo lugar los días 23 de septiembre y 22 de octubre de 2002 en Madrid, tuvo por objeto el tema de los servicios públicos privatizados y la defensa de los derechos de los ciudadanos. Como resultado del citado taller los comisionados parlamentarios llegamos a unas conclusiones que fueron debatidas en aquellas jornadas.

Asimismo, en las mismas jornadas, esta institución tuvo la oportunidad de presentar una comunicación denominada “*Los derechos de los ciudadanos frente a la privatización de los servicios públicos. Especial referencia a la intervención de los Comisionados Parlamentarios*”.

Como su propio título indica, en la citada comunicación se examinaron las transformaciones, formales y materiales, de la actividad administrativa en relación con la prestación de los servicios públicos y los instrumentos de los que disponen los comisionados parlamentarios para tratar de garantizar que tales modificaciones no restrinjan el patrimonio jurídico de los ciudadanos. Reflejo de los criterios jurídicos mantenidos en aquella comunicación, ha sido el contenido de la actuación desarrollada por

esta institución en algunos de los sectores de la actividad administrativa que se integran en la presente área.

1. CORREOS Y TELECOMUNICACIONES

Sin duda, el ámbito material de correos y telecomunicaciones ha sido uno de los sectores en los que el furor privatizador ha tenido más virulencia. Ello ha hecho que esta Procuraduría dirija su actuación a identificar los derechos que, en relación con la prestación de tales servicios, deben ser garantizados, con carácter general, e intervenir, en consecuencia, en orden a velar por la efectiva prestación de servicios en condiciones de calidad suficientes.

1.1. Servicio postal

Los servicios postales, de conformidad con lo dispuesto en la Ley 24/1998, de 13 de julio, de Regulación del Servicio Postal Universal y de Liberalización de los Servicios Postales, son servicios de interés general que se prestan en régimen de competencia teniendo únicamente la consideración de servicio público o estando sometidos a obligaciones de servicio público aquellos identificados por la propia Ley (art. 1.2).

El art. 15 de la Ley define el servicio universal como el conjunto de servicios postales de calidad determinada en la Ley y en sus reglamentos de desarrollo, prestados de forma permanente en todo el territorio nacional y a precio asequible para todos los usuarios. Se incluyen dentro del ámbito del servicio postal universal, entre otros, los servicios de giro y la prestación

ordinaria de servicios postales nacionales y transfronterizos para envíos postales que incorporen una dirección indicada por el remitente sobre el propio objeto o sobre su embalaje.

Así mismo, además del servicio postal universal, el gobierno podrá imponer, reglamentariamente, al operador al que se encomienda la prestación de aquél, otras obligaciones de servicio público para garantizar su adecuada prestación.

En la actualidad, el operador habilitado para la prestación del servicio postal universal es una sociedad estatal. En efecto, así se desprende de la Disposición Adicional Primera de la Ley de Regulación del Servicio Postal Universal y del art. 58 de la Ley 14/2000, de 29 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social. En virtud de este último precepto, el Consejo de Ministros se comprometió, en el plazo de seis meses, a la constitución de la Sociedad Estatal Correos y Telégrafos, Sociedad Anónima, cuyo capital social pertenece íntegramente a la Administración del Estado y que se subroga en la condición de operador habilitado para la prestación del servicio postal universal, atribuida con anterioridad a la Entidad Pública Empresarial Correos y Telégrafos.

Por tanto, la distribución competencial en la materia remite, en cuanto a la posible intervención de comisionados parlamentarios en la materia, al Defensor del Pueblo. Por ello, los siete expedientes de queja presentados ante esta institución, en relación con la prestación del servicio postal, fueron remitidos para su análisis y, en su caso, tramitación, a la

institución del Defensor del Pueblo. Así ocurrió, entre otros, en los expedientes de queja **Q/316/02**, **Q/868/02**, **Q/1136/02** y **Q/1541/02**.

1.2. Servicio Telefónico

Tras la aprobación de la Ley 11/1998, de 24 de abril, General de Telecomunicaciones y la consumación de la privatización de la empresa pública que tradicionalmente venía prestando servicios en el sector, conviven en este ámbito material servicios de interés general prestados en régimen de competencia, con aquellos otros que tienen la naturaleza de servicio universal y que, por tanto, deben ser prestados necesariamente a todos los ciudadanos.

En efecto, de conformidad con lo dispuesto en el art. 2 de la Ley General de Telecomunicaciones, las telecomunicaciones, son servicios de interés general que se prestan en régimen de competencia. Sólo tienen la consideración de servicio público o están sometidos a obligaciones de servicio público, determinados servicios que integran el denominado servicio universal. Entre los servicios que se engloban bajo el concepto de servicio universal de telecomunicaciones se encuentran, entre otros, el acceso de todos los ciudadanos a la red telefónica pública fija y a la prestación del servicio telefónico fijo disponible para el público o la existencia de una oferta suficiente de teléfonos públicos de pago en el dominio público, en todo el territorio nacional.

La prestación de este servicio universal incumbe, en la actualidad, a una Sociedad Anónima (que no es otra que Telefónica, SAU), actualmente integrante del sector privado, quién debe prestar aquél según las condiciones previstas en la normativa emanada del Estado. En efecto, su condición actual de operador dominante le impone, por el momento, el cumplimiento de tales obligaciones de servicio público.

En consecuencia, constituye un derecho de todos los ciudadanos el acceso a las prestaciones integrantes del servicio universal de telecomunicaciones y una obligación de la Administración pública competente (en este caso la estatal a través, en la actualidad, del Ministerio de Ciencia y Tecnología) velar por su efectiva realización.

Prueba de ello, es el cauce específico que el ordenamiento jurídico ha diseñado para la resolución de los conflictos que puedan surgir entre el operador que preste el servicio de telefonía y sus clientes.

En efecto, el art. 61 del RD 1736/1998, de 31 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo del Título III de la Ley General de Telecomunicaciones, permite a los abonados del servicio telefónico disponible al público, así como a los usuarios finales de los servicios de líneas susceptibles de arrendamiento, presentar reclamaciones relativas al funcionamiento, al precio, a la facturación, a la responsabilidad por daños o a cualquier otra cuestión que pudiera plantearse en relación con la prestación del servicio, reclamaciones que darán lugar al correspondiente

procedimiento cuya resolución corresponde a la Secretaría de Estado de Telecomunicaciones y para la Sociedad de la Información.

Pues bien, la intervención de los comisionados parlamentarios en este ámbito debe ir dirigida, fundamentalmente, a velar por el cumplimiento de la obligación que la Administración General del Estado tiene de garantizar la efectiva realización de las prestaciones integrantes del servicio universal de telecomunicaciones, así como por la adecuada tramitación y resolución de los procedimientos de reclamación presentados por los ciudadanos al amparo del art. 61 del RD 1736/1998, de 31 de julio.

La distribución competencial en la materia remite claramente al Defensor del Pueblo como Comisionado competente para la tramitación y resolución de las quejas en este sector. Por ello, los expedientes de queja en los cuales los ciudadanos han planteado ante esta institución conflictos relacionados con la prestación del servicio de telefonía han sido remitidos a la institución del Defensor del Pueblo, para que ésta procediera a su adecuada tramitación cuando procediera. Así ocurrió, entre otros, en los expedientes de queja **Q/370/02**, **Q/814/02**, **Q/1153/02**, **Q/1342/02** y **Q/1752/02**.

Ahora bien, del mismo modo, con ánimo pedagógico e informativo y al igual que ocurría en años anteriores, se ha estimado conveniente informar a los autores de las quejas citadas de la posibilidad que les asistía de reclamar en la forma descrita, en aquellos supuestos en los que habían

acudido a presentar su queja sin antes utilizar el procedimiento de reclamación al que se ha hecho referencia.

Desde un punto de vista material, los conflictos que, de forma más recurrente han planteado los ciudadanos ante esta institución en relación con la prestación del servicio telefónico, han sido los relacionados con la ausencia de prestación del servicio telefónico fijo y con la facturación periódica del mismo.

No obstante lo anterior, el procedimiento de resolución de conflictos antes descrito es compatible con la aplicación de la normativa de protección de los consumidores y usuarios. Por ello, esta institución ha llevado a cabo diversas actuaciones dirigidas a verificar el correcto ejercicio por parte de la Administración de la Comunidad Autónoma de Castilla y León del ejercicio de su potestad sancionadora en este ámbito.

Ésta fue, precisamente, la cuestión planteada en el expediente de queja **Q/1212/02**, donde su autor mostraba su disconformidad con las actuaciones llevadas a cabo por los servicios administrativos de la Consejería de Industria, Comercio y Turismo, en aquellos supuestos en los que los ciudadanos plantean ante la Administración autonómica la posible comisión de las infracciones tipificadas en la Ley 11/1998, de 5 de diciembre, para la Defensa de los Consumidores y Usuarios de Castilla y León, en el ámbito de la prestación de los servicios de telefonía.

Admitida la queja a trámite, esta institución estimó oportuno dirigirse a la Consejería antes indicada en solicitud de información relativa

a las actuaciones de carácter inspector y sancionador que, con carácter general, hubieran sido llevadas a cabo por la Administración de la Comunidad Autónoma, en los años 2001 y 2002, en relación con la actuación de los operadores de telefonía. En la fecha de elaboración del presente informe se encontraba aún pendiente el análisis de la información remitida por la Administración autonómica.

También se encuentra relacionada con el posible ejercicio de potestades sancionadoras en este ámbito, la problemática integrada por la creciente conflictividad social de la utilización de los denominados “servicios telefónicos de tarificación adicional” (líneas 906), que fue planteada por un ciudadano ante esta Procuraduría en el expediente de queja **Q/943/01**, y que dio lugar a una resolución formulada por esta institución, en relación con el ejercicio de aquella competencia administrativa.

El motivo de la queja era la denuncia, con carácter general, de la abusiva utilización que, de los números de teléfono integrados, antes en la línea 906, como uno de los denominados “servicios de inteligencia de red” de los que dispone la Sociedad Anónima Telefónica, hacían determinadas empresas a la hora de ofertar sus puestos de trabajo. En la actualidad, y tras la Resolución de 16 de julio de 2002 de atribución de recursos públicos de numeración a los servicios de tarificación adicional, los códigos utilizados son 803, 806 y 807, en la forma prevista en la resolución indicada.

Admitida la queja a trámite, esta institución se dirigió en solicitud de información a la Consejería de Industria, Comercio y Turismo, organismo que procedió a informarme de lo siguiente:

«Los ciudadanos de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, no han interpuesto ninguna reclamación, denuncia o queja sobre este tema, en ninguna de las nueve provincias de nuestra Comunidad.

Únicamente en la Sección de Consumo del Servicio Territorial de Industria, Comercio y Turismo en Valladolid se recibieron, de otras Comunidades Autónomas, tres denuncias.

En todas ellas, el denunciado era la misma persona, titular de una empresa dedicada a la información laboral, dado de alta en el Impuesto de Actividades Económicas del Ayuntamiento de Valladolid.

(...)

En las tres denuncias, se reclamaba la devolución de las cantidades facturadas por Telefónica de España S.A., dado que, según los reclamantes, al llamar al teléfono 906, les entretenían más tiempo del necesario al objeto de incrementar la facturación. La Sección de Consumo de Valladolid, archivó todas las denuncias, al no poder constatar infracciones administrativas, que pudieran ser perseguidas por la Administración de Consumo.

(...)

De todo lo anterior, entendemos que las reclamaciones de los usuarios deberían resolverse en vía administrativa de acuerdo con lo establecido en el art. 44 del RD 1912/97 de 19 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento Técnico y de Prestación del Servicio Final Telefónico Básico y de los Servicios Portadores, siendo la Secretaria General de Comunicaciones la competente para conocer los asuntos, todo ello con independencia de las competencias que tienen atribuidas los tribunales ordinarios de justicia.

En conclusión, el conocimiento que esta Consejería tiene en el ámbito territorial de nuestra Comunidad Autónoma, de la problemática ya descrita, se limita a lo ya informado, porque no ha habido ni una sola denuncia o reclamación sobre ello en las provincias castellano-leonesas, por lo que no parece, por la inexistencia de reclamaciones o denuncias, al respecto, ser un problema de importantes dimensiones en nuestro territorio (...).».

Considerando la información obtenida y el contenido de la normativa aplicable, se estimó oportuno formular resolución a la Consejería de Industria, Comercio y Turismo, en relación con la problemática general integrada por las posibles irregularidades cometidas a través de la utilización de los denominados servicios de tarificación

adicional. A continuación se expone la fundamentación jurídica de la decisión adoptada.

A la regulación de los servicios de tarificación adicional se dedica el Capítulo III de la Orden del Ministerio de la Presidencia, de 14 de febrero de 2002, por la que se desarrolla, en lo relativo a los derechos de los usuarios y a los servicios citados, el Título IV del RD 1736/1998, de 31 de julio de 1998, por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo del Título III de la Ley 11/1998, de 24 de abril, General de Telecomunicaciones.

El art. 4 define los servicios que ahora nos ocupan como aquellos que, a través de la marcación de un determinado código, conllevan una retribución específica y añadida al coste del servicio telefónico disponible al público, por la prestación de servicios de información o de comunicación determinados. La retribución específica señalada, abonada por el usuario del servicio, es objeto de reparto entre los dos sujetos intervinientes en la prestación del servicio de tarificación adicional: el operador del servicio telefónico disponible al público prestador del servicio soporte (en la mayoría de los casos, la Sociedad Anónima Telefónica) y el prestador del servicio de tarificación adicional propiamente dicho, es decir, la persona física o jurídica que presta el servicio de información o comunicación a través de la utilización del número de teléfono con el prefijo correspondiente. La relación jurídica entre ambos se rige por un contrato

tipo, que es aprobado por la Secretaría de Estado de Telecomunicaciones y para la Sociedad de la Información (art. 9).

Pues bien, la prestación de los servicios de tarificación adicional se encuentra sometida al cumplimiento de un código de conducta basado en los principios de protección de la infancia y de la juventud, así como en la protección de los derechos de los consumidores. Su elaboración y aprobación corresponde a la Comisión de Supervisión de los Servicios de Tarificación Adicional, órgano colegiado de carácter interministerial integrado en el Ministerio de Ciencia y Tecnología, a quién corresponde también el control y seguimiento de su cumplimiento y actuar en el caso de vulneración. Esta actuación se encuentra dirigida a la retirada o, en su caso, cancelación del número telefónico sobre el que se ha producido el incumplimiento (art. 7).

Sin perjuicio del contenido completo del código de conducta, éste, en cualquier caso, debe incluir las cláusulas pertinentes para garantizar una adecuada y suficiente información al público sobre el funcionamiento de estos servicios. En concreto, el prestador del servicio de tarificación adicional debe informar acerca del precio máximo por minuto de llamada en todos los anuncios publicitarios en prensa, radio, televisión o en cualquier otro soporte relativos a cualquier número telefónico que preste servicios de tarificación adicional. Además, esta información debe ser emitida también en el momento de iniciarse la comunicación tanto telefónica como a través de Internet. Asimismo, también se debe informar

sobre el procedimiento para dar fin a la comunicación con el servicio de tarificación adicional, el momento exacto en que ésta se producirá y, en su caso, el procedimiento necesario para restablecer la comunicación a través del número de conexión inicial del usuario (art. 5.1 en relación con el 18.5 de la Orden de 14 de febrero de 2002).

La referencia a la obligación de información adecuada y suficiente sobre el funcionamiento de estos servicios, nos conduce a la inclusión de un tercer sujeto en la prestación de los servicios de tarificación adicional, cual es el destinatario final del servicio de información o comunicación que se presta a través de los mismos. En efecto, el establecimiento de un servicio de tarificación adicional genera, además de la constitución de una relación jurídica entre el operador del servicio telefónico disponible al público prestador del servicio soporte y el prestador del servicio de tarificación adicional propiamente dicho, la prestación de un servicio de información o comunicación por este último a un destinatario final a través de la utilización de un número de teléfono (o a través de Internet).

En definitiva, el prestador del servicio de tarificación adicional propiamente dicho, con carácter general, se encuentra llevando a cabo una actividad comercial a través de la utilización del número de teléfono correspondiente, actividad cuyo beneficio económico se obtiene a través del porcentaje que le corresponda de la recaudación del precio de la llamada o llamadas efectuadas por los usuarios del servicio. El desarrollo de la actividad comercial en cuestión y la prestación del servicio de

información o comunicación, en cuanto tal, se encuentran sometidos a las mismas normas jurídicas que cualquier otra actividad de aquella naturaleza.

En consecuencia, la prestación de este servicio de información o comunicación se encuentra vinculada, no sólo al cumplimiento de las normas reguladoras de la ordenación de los servicios de tarificación adicional, a las que he hecho referencia, y del código de conducta establecido, sino también al resto de normas jurídicas aplicables a toda actividad comercial, y en particular, a las dirigidas a la protección de los derechos e intereses de los ciudadanos usuarios de aquel servicio y a las reguladoras de las actividades publicitarias en cuanto aquellos servicios sean objeto de publicidad.

Dentro de las primeras, la norma nuclear en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Castilla y León es la Ley 11/1998, de 5 de diciembre, para la Defensa de los Consumidores y Usuarios, norma que, en el marco de la normativa básica estatal incluida en la Ley 26/1984, General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios, regula los derechos de los consumidores y usuarios en el ámbito de esta Comunidad Autónoma, tipifica las infracciones vulneradoras de aquellos derechos y establece las competencias de la Administración autonómica y de las corporaciones locales en orden a la prevención y represión de aquellas conductas ilícitas.

Pues bien, algunas de las conductas llevadas a cabo por los prestadores de los servicios de tarificación adicional, que habían sido denunciadas en los medios de comunicación social por las organizaciones

de consumidores y usuarios, además de incumplimientos del código de conducta ahora establecido por la Comisión de Supervisión de los Servicios de Tarificación Adicional, podían ser subsumidas dentro de los ilícitos administrativos tipificados en el art. 24 de la Ley 11/1998, de 5 de diciembre.

Así, por ejemplo y sin ánimo exhaustivo, dos de las conductas más generalizadas, según las organizaciones de consumidores y usuarios, son el incumplimiento de la obligación de informar sobre el precio del servicio al comienzo de la comunicación, sea ésta telefónica o a través de Internet, y la publicidad engañosa en los anuncios aparecidos en medios de comunicación sobre la naturaleza de los servicios de comunicación o información prestados a través de los números de teléfono con prefijo 903 ó 906.

La primera de las conductas señaladas constituye la comisión de la infracción tipificada en el número 8 del art. 24 de la Ley 11/1998, de 5 de diciembre, donde se señala que se considera una infracción en materia de defensa de los consumidores y usuarios “el incumplimiento de las normas sobre publicidad de precios”. Por su parte, la publicidad engañosa de servicios también constituye una infracción administrativa prevista en el número 5 del precepto citado, en el cual se contempla como ilícito administrativo la “publicidad o información falsa o engañosa de bienes o servicios”.

En fin, la existencia de unas normas propias de ordenación de los servicios de tarificación adicional, no excluye que determinadas conductas llevadas a cabo por el prestador del servicio propiamente dicho no puedan ser reprimidas en el marco de lo dispuesto en la legislación de defensa de consumidores y usuarios, cuando aquellas se encuentren tipificadas como ilícitos administrativos en esta última, siempre en aras de la efectiva protección de los derechos e intereses de los destinatarios finales del servicio. Prueba de la posible aplicación concurrente de las normas indicadas es el inciso “sin perjuicio de lo que disponga la legislación de defensa de consumidores y usuarios” incluido en dos de los preceptos ya comentados de la Orden del Ministerio de la Presidencia de 14 de febrero de 2002. Concretamente, el inciso señalado se incluye en el primer párrafo del art. 7 de la norma, referido a los incumplimientos del código de conducta, y en el último párrafo del número 5 del art. 18, relativo al cumplimiento de obligaciones de información al público sobre el funcionamiento de los servicios de tarificación adicional.

Una vez detectadas las irregularidades cometidas a través de los servicios de tarificación adicional, procedía identificar las actuaciones que podían ser llevadas a cabo por la Administración autonómica en orden a lograr la efectiva protección de los derechos e intereses de los usuarios de tales servicios, en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Castilla y León.

Los poderes públicos tienen la obligación de adoptar, en el marco de sus respectivas competencias, medidas eficaces dirigidas a garantizar a los consumidores y usuarios la protección de sus legítimos intereses y el ejercicio de sus derechos (art. 51.1 de la CE y 1 de la Ley 11/1998, de 5 de diciembre, para la Defensa de los Consumidores y Usuarios de Castilla y León).

Pues bien, la Inspección de Consumo es uno de los instrumentos de los que disponen las Administraciones públicas para velar por el cumplimiento de las normas sobre protección de los consumidores y usuarios. En este sentido, cabía señalar que, aún cuando únicamente hubieran sido presentadas tres denuncias ante la Consejería citada en relación con la cuestión señalada, la dimensión social que la problemática integrada por la presunta comisión de irregularidades a través de los servicios de tarificación adicional había adquirido, aconsejaba que la Administración autonómica, de oficio, instase a la Inspección de Consumo para que ésta llevase a cabo actuaciones inspectoras dirigidas a verificar el efectivo respeto a los derechos e intereses de los usuarios de estos servicios.

En aquellos supuestos en los que, una vez llevadas a cabo las labores inspectoras correspondientes, se acreditara la efectiva comisión por los prestadores de los servicios en cuestión de alguna de las conductas antes descritas o de cualesquiera otras constitutivas de infracciones administrativas a la legislación de protección de los consumidores y

usuarios, son diversas las actuaciones que debe llevar a cabo la Administración autonómica en orden a la efectiva protección de los derechos e intereses de los destinatarios finales del servicio.

En primer lugar, una vez acreditada, en su caso, la comisión de la conducta constitutiva del ilícito administrativo, procedía llevar a cabo el ejercicio de la potestad sancionadora como medida represiva de la conducta lesiva para los derechos e intereses de los usuarios del servicio.

Si determinado el sujeto público competente para el ejercicio de la potestad sancionadora, aquél fuera la Administración autonómica, está debía instruir y resolver el correspondiente procedimiento sancionador, de conformidad con lo dispuesto en la Ley 11/1998, de 5 de diciembre, en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre y en el Decreto 189/1994, de 25 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento Regulator del Procedimiento Sancionador de la Administración de la Comunidad de Castilla y León.

En otro caso, el principio de colaboración que ha de presidir la convivencia de los diferentes sujetos públicos y la finalidad de incrementar el nivel de protección a los derechos de los consumidores y usuarios, aconsejaría la remisión por parte de la Administración autonómica del resultado de lo inspeccionado a la Administración pública competente para acordar, en su caso, la incoación del correspondiente procedimiento sancionador.

Por último, considerando que las conductas de los prestadores de los servicios de tarificación adicional constitutivas de infracciones en

materia de protección de los consumidores y usuarios, pueden implicar también incumplimientos del código de conducta referido en la Orden del Ministerio de Presidencia de 14 de febrero de 2002, el principio de colaboración que ha de presidir las relaciones de las distintas Administraciones públicas, aconsejaría, en aquellos supuestos en los que la labor inspectora de la Consejería acreditase la comisión presunta de tales incumplimientos, la remisión a la Comisión de Supervisión del Servicio de Tarificación Adicional del resultado de lo inspeccionado, a los efectos de que ésta pudiese adoptar las medidas que correspondieran dentro de su ámbito de competencias y de conformidad con la Orden citada.

En atención a los argumentos jurídicos hasta aquí expuestos se procedió a formular Resolución a la Consejería de Industria, Comercio y Turismo en los siguientes términos:

«Con carácter general:

- Instar de oficio a la Inspección de Consumo que lleve a cabo actuaciones inspectoras dirigidas a verificar el efectivo respeto a los derechos e intereses de los usuarios de los servicios de información y comunicación prestados a través de servicios de tarificación en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Castilla y León.*
- Una vez acreditada, en su caso, la comisión por parte del prestador del servicio de tarificación adicional de la conducta constitutiva del ilícito administrativo en materia de protección de*

los consumidores y usuarios, determinar el sujeto público competente para el ejercicio de la potestad sancionadora a la vista de las circunstancias concurrentes y de la normativa aplicable, acordando la incoación y resolviendo el correspondiente procedimiento sancionador si aquél fuera esa Administración autonómica y remitiendo el resultado de la labor inspectora desarrollada a la Administración competente, en caso contrario.

En cualquier caso, en el supuesto anterior remitir a la Comisión de Supervisión del Servicio de Tarificación Adicional los datos recabados en la actuación inspectora a los efectos de que ésta adopte las medidas que correspondan dentro de su ámbito de competencias y de conformidad con lo dispuesto en la Orden del Ministerio de la Presidencia de 14 de febrero de 2002».

La resolución citada fue aceptada en su integridad por la Consejería de Industria, Comercio y Turismo, circunstancia que, una vez puesta en conocimiento del autor de la queja, dio lugar al archivo de esta última.

En conclusión, el hecho de que la titularidad de las competencias generales relacionadas con los servicios de telecomunicaciones corresponda a la Administración estatal y que los mismos sean prestados por operadores privados, no debe impedir que la Administración autonómica ejerza efectivamente sus funciones de protección de los consumidores y usuarios de aquellos servicios cuando ello sea necesario.

1.3. Internet

Con fecha 14 de febrero de 2002, el Consejo de Ministros de la Unión Europea procedió a aprobar una Directiva relativa al servicio universal y a los servicios de comunicaciones electrónicas. El art. 4 de la citada norma comunitaria, en su apartado segundo, ampliaba el concepto de servicio universal de telecomunicaciones, incluyendo dentro del mismo el acceso de forma funcional al servicio de Internet.

Pues bien, esta Directiva ha sido objeto de trasposición al ordenamiento jurídico español a través de la Disposición Final Primera de la Ley 34/2002, de 11 de julio, de Servicios de la Sociedad de la Información y de Comercio Electrónico. Este precepto modifica el art. 37 de la Ley General de Telecomunicaciones, en el sentido de incluir dentro del denominado servicio universal de telecomunicaciones, el acceso de forma funcional a Internet. Por tanto, en la actualidad todos los ciudadanos tienen derecho a exigir al operador dominante (hasta la fecha, Telefónica, SAU) la prestación de aquel servicio, y a la Administración General del Estado, a través de su Ministerio de Ciencia y Tecnología, que adopte las medidas previstas para garantizar aquélla.

No obstante lo anterior, el legislador estatal ha tenido en cuenta que la ausencia de acceso al servicio de Internet usualmente va acompañada de la utilización de la tecnología rural de acceso celular (denominada TRAC), tecnología que, además de no permitir el acceso a aquel servicio, frecuentemente genera otras deficiencias en el servicio telefónico. Según

los datos del operador Telefónica, existen en el país 270.000 teléfonos rurales de acceso celular, de los cuales 30.800, aproximadamente, corresponden a la Comunidad Autónoma de Castilla y León (la segunda del país en número de usuarios de la citada tecnología, únicamente por detrás de la Comunidad Autónoma de Galicia que cuenta con 81.200 usuarios).

En este sentido, la Disposición Final Tercera de la Ley, ya citada, de Servicios de la Sociedad de la Información y de Comercio Electrónico, establece la necesidad de aprobar un plan de actualización tecnológica de la red de acceso a la red telefónica pública fija que garantice que, antes del 31 de diciembre de 2004, sean objeto de sustitución todos los teléfonos rurales de acceso celular y que, consecuentemente, permita el acceso de todos los ciudadanos al servicio de Internet en aquella fecha, con independencia del lugar físico donde éstos tengan su domicilio. En estos momentos se están llevando a cabo las actuaciones para poder aplicar la previsión normativa citada y permitir el acceso de forma funcional a Internet en toda la geografía española. Para ello, se ha procedido al desarrollo de un concurso público para adjudicar la sustitución de los teléfonos rurales de acceso celular, a través de la tecnología más adecuada para ello.

Debido a la reciente integración del servicio de Internet dentro del servicio universal de telecomunicaciones y a la configuración del acceso funcional a aquel servicio como un derecho exigible por todos los ciudadanos, resulta conveniente que los comisionados parlamentarios, dentro de sus respectivos ámbitos de competencias, tomen cartas en el

asunto y lleven a cabo actuaciones relacionadas con la materia, tanto a instancia de los ciudadanos como de oficio.

En este sentido, el Procurador del Común de Castilla y León en el año 2002, y al igual que en años anteriores, ha procedido a la remisión al Defensor del Pueblo de las quejas presentadas por los ciudadanos, en las cuales se planteaba la imposibilidad de acceso al servicio de Internet. Así ocurrió, por ejemplo y entre otros, en los expedientes de queja **Q/216/02**, **Q/648/02**, **Q/795/02** y **Q/1175/02**.

Al mismo tiempo que se procedió a comunicar a los autores de las quejas citadas la remisión de las mismas al Defensor del Pueblo, como institución competente para su tramitación, se estimó oportuno informarles adecuadamente del contenido y resultado de la investigación de oficio que había sido llevada a cabo por esta institución con la finalidad de verificar el grado de accesibilidad de los ciudadanos de la Comunidad Autónoma, y en especial de aquellos que habitan en el medio rural, a los servicios esenciales relacionados con la sociedad de la información. La precitada actuación de oficio (**OF/118/00**) fue objeto de una amplia referencia en el informe correspondiente al año 2001.

En conclusión, una vez reconocido el derecho de todos los ciudadanos a disfrutar de acceso a Internet de forma funcional y dada la correlativa obligación de los operadores de proporcionarlo, los poderes públicos deben adoptar las medidas necesarias para garantizar la virtualidad del derecho cuya titularidad corresponde ahora a todos los ciudadanos, y

asegurar el cumplimiento de la obligación exigible, en la actualidad, al operador dominante. En una Comunidad Autónoma como Castilla y León, cuyas características físicas y poblacionales la configuran como especialmente complicada para la extensión de todo tipo de infraestructuras, incluidas las tecnológicas, esta institución continuará velando por que se proporcione efectividad a la nueva configuración del acceso a Internet como integrante del servicio universal de telecomunicaciones.

1.4. Televisión

Un año más la actuación de esta institución en relación con el servicio público de televisión ha estado presidida por la intervención, tanto a instancia de los ciudadanos como de oficio, dirigida a facilitar la difusión de los canales de televisión en todo el territorio de la Comunidad Autónoma.

La difusión de las señales correspondientes a los diversos canales de televisión en España integra el servicio portador soporte de los servicios de difusión de televisión, al cual se refiere la Disposición Transitoria Séptima de la Ley 11/1998, de 24 de abril, General de Telecomunicaciones, de conformidad con la cual el Ente Público de la Red Técnica Española de Retevisión (ahora denominada Red.es) continuaba prestando los citados servicios hasta la finalización del plazo inicial de 10 años a que se refería el art. 11 de la Ley 10/1998, de 3 de mayo, de televisión privada «directamente o a través de la sociedad “Retevisión, Sociedad Anónima”,

de acuerdo con los contratos celebrados entre ambos». Las relaciones entre la Entidad Pública Empresarial Red Técnica Española de Televisión (ahora denominada Red.es) y el operador de telecomunicaciones Retevisión, S.A., obtuvieron su regulación en el RD 2276/1996, de 25 de octubre, el cual estableció que sería aquel ente público quién prestara el servicio portador utilizando la red de telecomunicaciones aportada a la sociedad anónima indicada.

Por su parte, el RDL 16/1999, de 15 de octubre, por el que se adoptaron medidas urgentes para combatir la inflación y facilitar un mayor grado de competencia en las telecomunicaciones, estableció en su artículo quinto que, una vez finalizado el plazo antes señalado, los servicios portadores de los de difusión de televisión se prestarían en régimen de libre competencia, continuando en vigor los reglamentos técnicos y de prestación del servicio de difusión de televisión y del servicio portador soporte del mismo, hasta la aprobación por el Ministerio de Fomento del desarrollo de la Ley General de Telecomunicaciones en este ámbito.

El marco normativo someramente expuesto dio lugar a que hasta abril del 2000 la función principal de la Entidad Pública Empresarial Retevisión (ahora denominada Red.es) fuera la prestación en régimen de exclusividad, del servicio soporte para el transporte y difusión de las señales de televisión en España. En la actualidad, aun cuando se encuentra liberalizada la prestación del servicio portador de televisión, ésta se viene llevando a cabo por la mercantil Retevisión I, S.A., sin perjuicio de que, en

el futuro, nuevos operadores puedan prestar también un servicio de cobertura nacional.

En el marco citado, las quejas presentadas por los ciudadanos ante esta institución en las cuales se planteaba la deficiente recepción de canales de televisión fueron remitidas al Defensor del Pueblo, habida cuenta de la titularidad estatal del servicio público en cuestión. Así ocurrió, en el año 2002, en el expediente de queja **Q/1332/02**.

Sin perjuicio de lo anterior, con el ánimo de identificar las condiciones de recepción de los canales de televisiones públicas y privadas en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma de Castilla y León y, en especial, en el medio rural, se ha llevado a cabo una actuación de oficio (**OF/79/01**), de la cual se puede obtener mayor información acerca de su contenido y resultados en la parte del presente informe dedicada a las investigaciones de oficio.

2. TRANSPORTES

Las especiales características físicas de la Comunidad Autónoma de Castilla y León y las peculiaridades de la distribución de su población, con la existencia de un amplio número de núcleos rurales, se reflejan en las características de los conflictos que dan lugar a las quejas presentadas ante esta institución en este ámbito material. Dentro de ellas, la solicitud de ampliación de horarios y expediciones de los servicios de transporte por carretera de viajeros ha sido la problemática que, de forma recurrente, ha

conducido a los ciudadanos en el año 2002 a acudir a esta institución, en relación con la prestación de los diferentes tipos de servicio de transporte.

Desde un punto de vista normativo, no puede dejar de ser destacada la aprobación de la Ley 15/2002, de 28 de noviembre, de Transporte Urbano y Metropolitano de Castilla y León, norma que trata de afrontar los problemas de ámbito supramunicipal, como son todos los relacionados con el crecimiento de las ciudades entre cuyos núcleos de población existen vinculaciones económicas, sociales o territoriales, la mayor demanda de transporte público, la ausencia de mecanismos específicos para coordinar las líneas de transporte urbano e interurbano, la dificultad de garantizar servicios de transporte en áreas de bajo nivel poblacional, junto con otros, que exigen una planificación conjunta y una gestión coordinada de estos servicios.

Considerando la fecha de aprobación de la citada norma, es pronto aún para valorar las virtudes del marco jurídico y administrativo para la prestación de los servicios de transporte público urbano de viajeros establecido por la norma citada.

2.1. Transporte por carretera

2.1.1. Transporte público interurbano de viajeros

En este ámbito, dos han sido, fundamentalmente, las cuestiones controvertidas planteadas por los ciudadanos ante esta Procuraduría: disconformidad con la cantidad de expediciones y/o horarios de las mismas

de algunos servicios, especialmente de carácter rural, de transporte público de viajeros por carretera y oposición a determinadas condiciones de prestación de los mismos.

A la primera cuestión se refirieron los expedientes de queja **Q/1643/01, Q/2073/01, Q/664/02, Q/840/01 y Q/896/01.**

En los tres primeras quejas, admitidas las mismas a trámite y obtenida la información correspondiente, se consideró que la problemática planteada en cada una de ellas se encontraba en vías de solución, por lo que se procedió a su archivo. Así, a modo de ejemplo, se pasa a referir más ampliamente el contenido de las actuaciones integrantes del expediente de queja **Q/1643/01.**

El motivo de la queja no era otro que la disconformidad de su autor con la modificación que había sido operada recientemente en la prestación del servicio de transporte público regular permanente de viajeros de uso general, llevado a cabo entre las localidades de Palencia y Guardo. Según manifestaciones del autor de la queja, desde hace 15 años, aproximadamente, dicho servicio había incluido una parada diaria, en las localidades de Villaturde, Villacuende y Villamoronta, parada que desde el 1 de mayo, únicamente se producía en días alternos.

Admitida la queja a trámite, esta institución se dirigió en solicitud de información correspondiente a la problemática planteada a la Consejería de Fomento, en dos ocasiones, y al Ayuntamiento implicado.

La Consejería de Fomento, en atención a mi segunda petición de información, procedió a informar, entre otros extremos, de lo siguiente:

«... en estos momentos se están analizando en este Centro Directivo una serie de parámetros, en orden a determinar, si es necesario, acceder a la solicitud de incremento de expediciones reclamada por el Ayuntamiento de Villaturde o si, por el contrario, si las expediciones autorizadas son las idóneas para atender las necesidades de los vecinos de ese municipio.

Los datos que se están analizando son los siguientes:

- Población afectada.*
- Un análisis comparativo de las expediciones que se realizaban anteriormente a la convalidación de la concesión (año 1999), y las que se realizan en la actualidad.*
- Una comparativa del número de servicios de transporte regular, que atienden localidades de características similares al municipio reclamante, que consta con una población de derecho de 253 vecinos (datos aportados por la Dirección General de Estadística de la Junta de Castilla y León / año 2000.*
- Por parte de esta Dirección General se está realizando un “plan de aforos e índices de ocupación de las concesiones interurbanas de autobuses”, cuya ejecución se está realizando en varias entregas, estando en estos momentos a la espera de los resultados*

de los aforos de la concesión que es la que atiende a la localidad de Villaturde. Con los datos de este estudio, se podrá comprobar, de facto, la realidad de los desplazamientos del referido municipio.

- Índice de ocupación de la concesión en su conjunto, así como los resultados económicos derivados de la explotación de la misma, teniendo en cuenta que el necesario mantenimiento del equilibrio económico de la concesión en todas las modificaciones obligatorias relativas a expediciones.

Por tanto, una vez que se concluya el estudio detallado del conjunto de los datos anteriormente referidos, se elaborará, por parte de este Centro Directivo, una resolución motivada, para dar respuesta a la solicitud de modificación de expediciones demandada por parte del Ayuntamiento de Villaturde».

Por su parte, el Ayuntamiento implicado había puesto en conocimiento de esta institución los días y horas en los cuales se prestaba el servicio de transporte que había dado lugar a la formulación de la queja, así como el interés de aquel Ayuntamiento en que dicho servicio se prestase todos los días.

Analizada detenidamente toda la documentación obrante en esta Procuraduría en relación con la problemática que constituía el objeto de la queja, así como el contenido de la normativa aplicable, cabía señalar, en primer lugar, que no había quedado acreditado que la empresa prestataria del servicio hubiera incurrido en incumplimiento alguno en cuanto al

número de expediciones y horario de las mismas, en el marco del servicio público de transporte de viajeros que venía prestando entre las localidades de Guardo y Palencia.

En efecto, de acuerdo con el título concesional correspondiente, y en relación con las localidades de Villaturde, Villacuede y Villamoronta, aquel servicio debía ser prestado con una expedición de ida y vuelta los lunes, martes, jueves, viernes, y una expedición de ida y vuelta los viernes y vísperas de festivos.

Cuestión diferente es que, debidamente atendidas las circunstancias que concurrían en el supuesto planteado en la queja, pudiera resultar adecuada una modificación del calendario, número de expediciones y/o horario del servicio de transporte. De conformidad con lo dispuesto en el art. 82 del RD 1211/1990, de 28 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres, este tipo de modificaciones pueden ser introducidas por la Administración competente, en este caso, la Autonómica a través de la Consejería de Fomento, cuando existan razones objetivas que lo justifiquen.

Pues bien, del último informe que había sido proporcionado por la Consejería de Fomento, se podía desprender que la Administración autonómica, ante la solicitud presentada por el Ayuntamiento implicado y considerando las actuaciones adoptadas desde esta institución, se encontraba estudiando si concurrían o no las circunstancias que pudieran

motivar la modificación de expediciones de la concesión del servicio, en el sentido solicitado por el autor de la queja.

En consecuencia, esta institución procedió al archivo de la queja, no sin antes poner de manifiesto el resultado de las actuaciones llevadas a cabo al autor de la misma.

Por su parte, en los expedientes de queja **Q/840/01** y **Q/896/01**, una vez admitidas las quejas a trámite y obtenida la información solicitada en cada caso, aun cuando no se llegó a alcanzar una solución de la cuestión controvertida planteada por el ciudadano, no se observó irregularidad alguna en la actuación administrativa. Considerando que el objeto de ambas quejas, el contenido de las actuaciones llevadas a cabo en su tramitación y el resultado obtenido en las mismas fueron análogos, será referida aquí más ampliamente la primera de las citadas.

El motivo de la queja **Q/840/01** era la inexistencia de servicios de transporte público de viajeros que pudieran ser utilizados por los vecinos de la localidad de Castrejón para desplazarse a Medina del Campo (ambas localidades de la provincia de Valladolid).

Admitida la queja a trámite, esta institución se dirigió en petición de información relativa a la problemática planteada a la Consejería de Fomento, organismo que procedió a informar de lo siguiente:

«1.- La localidad de Castrejón tiene servicio de transporte prestado por la empresa “La Regional, V.S.A.”, con la expedición Torrecilla

de la Orden-Tordesillas donde enlaza con la expedición Tordesillas-Valladolid con destino a la capital de provincia.

(...)

2.- Los Ayuntamientos de Castrejón y de Torrecilla de la Orden han solicitado que se comuniquen ambas localidades con Medina del Campo, donde se encuentra el Hospital Comarcal.

Dado trámite de audiencia a la empresa “La Regional, V.S.A.” ésta indica que podría establecer una prolongación de la expedición Fresno el Viejo-Medina del Campo con una expedición de ida y vuelta de lunes a viernes laborables y domingos, saliendo de Castrejón a las 9,45 horas y de Medina del Campo a las 13,00 horas y dado que el servicio sería deficitario debería abonarse por los Ayuntamientos o por la Consejería de Fomento una subvención.

Tanto el Ayuntamiento de Castrejón como el autor de la queja han presentado sendos escritos solicitando que se otorgue una subvención a la empresa “La Regional V.S.A.” para prestar el servicio Castrejón-Medina del Campo. Sin embargo la empresa concesionaria no ha presentado solicitud formal de otorgamiento de una subvención al amparo de lo previsto en la Orden de 26 de Marzo de 2001, de la Consejería de Fomento, por la que se efectúa convocatoria y se regulan las ayudas a la explotación de servicios deficitarios de transporte público regular de viajeros de carácter

rural, en la que se establece que son los titulares de servicios regulares los que pueden presentar la solicitud de ayuda.

3.- En cuanto a la adopción de oficio por la Administración de una modificación del título concesional a los efectos de establecer un servicio Castrejón-Medina del Campo, hay que tener en cuenta que las modificaciones de las concesiones están condicionadas al mantenimiento del equilibrio económico preexistente, realizándose a tal efecto las variaciones tarifarias que, en su caso, procedan.

En este caso concreto la satisfacción de la necesidad de transporte de dos localidades supone un coste estimado de 1.393.928 pesetas anuales, que según las reglas establecidas en la normativa antedicha debería ser sufragado por el resto de los usuarios de la concesión, lo cual no parece justo.

Teniendo en cuenta que la empresa concesionaria no ha solicitado subvención al amparo de la Orden de 26 de marzo de 2001, anteriormente citada, la solución más viable para un rápido establecimiento del servicio solicitado, es que los Ayuntamientos de Castrejón y de Torrecilla de la Orden sufragaran el déficit de explotación del mismo.

No obstante, se podría esperar a la convocatoria de ayudas para el transporte deficitario del año 2002, y establecer el servicio, con subvención de esta Administración, si la empresa “La Regional, V.S.A.” así lo solicitase».

A la vista de la información obtenida, se consideró que no había quedado acreditada la concurrencia de irregularidad alguna en la actuación llevada a cabo por la Consejería de Fomento en relación con la cuestión controvertida planteada.

Ahora bien, de los datos obtenidos se desprendía claramente la conveniencia de que se prestase el servicio de transporte demandado en la queja, razón por la cual era necesario buscar las fórmulas que permitieran lograr tal objetivo. Estas fórmulas implicaban la necesidad de cubrir financieramente el déficit económico que la prestación de aquel servicio de transporte pudiera ocasionar para la empresa concesionaria.

En efecto, el art. 80 del RD 1211/1990, de 28 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres, condiciona la inclusión de modificaciones en concesiones de servicios regulares de transporte de viajeros consistentes en la inclusión de nuevos tráficos, al mantenimiento del equilibrio económico de la concesión preexistente. Por tanto, la inclusión de la localidad de Castrejón en el servicio regular y permanente de transporte de viajeros que venía siendo prestado por la mercantil antes citada, se encontraba necesariamente subordinada al mantenimiento del equilibrio económico de la concesión cuya titularidad correspondía a aquella empresa.

Las posibilidades para garantizar el equilibrio económico exigido por la norma indicada son dos: incremento de las tarifas a abonar por los usuarios del servicio o cobertura del déficit económico generado por la

inclusión de nuevas localidades en la prestación del servicio de transporte en cuestión.

Entre las dos opciones citadas, esta institución consideró que la más adecuada era el otorgamiento de una subvención pública. En este sentido, señalaba la Administración autonómica que, en la fecha de remisión del informe antes transcrito, la precitada subvención no había tenido lugar con cargo a los presupuestos de la Comunidad Autónoma y al amparo de las ayudas económicas a la explotación de servicios deficitarios de transporte público regular de viajeros de carácter rural, debido a la ausencia de presentación de solicitud expresa de tal ayuda por la empresa prestataria del servicio.

En efecto, de acuerdo con el contenido de las últimas convocatorias de las ayudas comentadas, en la fecha en la cual se adoptó una decisión en relación con la queja citada, debían ser los titulares de los servicios de transporte quienes debían instar a la Administración la concesión de la correspondiente subvención, a través de la presentación de una solicitud en el tiempo y forma identificados en la convocatoria.

Además de las subvenciones económicas convocadas anualmente por la Consejería de Fomento, cabía la posibilidad de que fueran los Ayuntamientos en cuyo término municipal se ubicaban las localidades beneficiadas por la ampliación del servicio, quienes otorgaran la subvención necesaria para permitir la cobertura del desequilibrio económico generado por la precitada ampliación.

En conclusión, aún cuando se procedió al archivo de la queja por no observar irregularidad en la actuación llevada a cabo por la Administración autonómica, se estimó oportuno poner de manifiesto a los Ayuntamientos de Castrejón y de Torrecilla de la Orden las actuaciones de investigación llevadas a cabo con ocasión de la misma. Considerando la conveniencia de la prestación de servicio de transporte de viajeros demandada en la queja, se llevó a cabo la comunicación señalada con la finalidad de que, en aquel supuesto en el que las localidades señaladas no hubieran sido incluidas en el itinerario del servicio permanente de transporte de viajeros que venía prestando la mercantil “La Regional, V.S.A.”, aquellas entidades locales valorasen la conveniencia de sufragar el déficit de explotación referido por la Consejería de Fomento en su informe o, en su caso, instasen a la empresa citada la solicitud de las ayudas a la explotación de servicios deficitarios de transporte público regular de viajeros de carácter rural, convocadas anualmente por la Consejería de Fomento, en la forma y tiempo señalados en la convocatoria correspondiente.

La segunda de las cuestiones que ha llevado a los ciudadanos a plantear quejas ante esta institución en el año 2002, en relación con los transportes públicos de viajeros por carretera, ha sido la disconformidad con las condiciones de prestación de los mismos y, en concreto, con la admisión de viajeros de pie en aquellos servicios.

Esta fue la irregularidad que motivó los expedientes de queja **Q/1015/01** y **Q/814/01**. Mientras en el primero de ellos, admitida la queja a

trámite y obtenida la información solicitada, se concluyó de forma motivada que no concurría irregularidad alguna en la actividad administrativa llevada a cabo en relación con la inobservancia que había dado lugar a la queja, el segundo de los expedientes de queja citados dio lugar a la formulación de una Resolución por parte de esta Procuraduría.

En efecto, el motivo de la queja **Q/814/01** era la presunta existencia de irregularidades en la prestación del servicio de transporte público regular de viajeros, llevada a cabo por la mercantil “Hermanos Vivas Santander, S.A.,” entre las localidades de Zamora y León, consistentes, fundamentalmente, en la admisión frecuente de viajeros que debían hacer el trayecto indicado de pie.

Admitida la queja a trámite e iniciada la investigación oportuna sobre la cuestión planteada, esta institución se dirigió en solicitud de información a la Consejería de Fomento, organismo que procedió a informarme de lo siguiente:

«El Reglamento General de Vehículos, aprobado por RD 2822/1998, de 23 de diciembre, regula la posibilidad de realizar transporte interurbano con viajeros de pie en el pasillo de circulación y en cortos recorridos, mediante la utilización de vehículos denominados “de corto recorrido” o de clase II.

En la actualidad no existe normativa específica que regule las condiciones de admisión de viajeros de pie en el transporte interurbano estatal ni autonómico, por lo que sería de aplicación

en cada caso concreto lo dispuesto en el título concesional en el que se encuadre el servicio afectado.

Por otro lado, esta Consejería está estudiando la posibilidad de dictar normativa de carácter general al respecto con ocasión de la futura creación de consorcios de transporte periurbano y en armonía con la legislación autonómica de transporte urbano, que se encuentra en tramitación, en las condiciones técnicas y en las distancias periurbanas razonables. Existen varios servicios autonómicos en los que hay una autorización expresa para viajeros de pie, con vehículos adaptados similares a los urbanos.

En el caso concreto de la queja planteada, el servicio afectado pertenece a una concesión autonómica, en cuyo título concesional no se ha previsto la posibilidad de transporte de viajeros de pie.

Como respuesta concreta a las cuestiones planteadas, la Dirección General de Telecomunicaciones y Transportes, ni directamente ni a través de los servicios territoriales, ha tenido conocimiento de que se hayan producido, en los últimos años, en el servicio regular citado, hechos similares a los relatados por la interesada, siendo ésta, por tanto, la primera noticia acerca de este comportamiento. Podría, por ello, deducirse que la admisión de viajeros de pie en el servicio afectado, de haberse realizado, habrá tenido carácter meramente esporádico. Esta circunstancia ya se ha producido otras veces, a petición de los propios usuarios, en momentos de excesos

imprevistos de la demanda. Debe observarse que resulta difícil prever las fuertes oscilaciones que, en alguna ocasión, puede experimentar la demanda de transporte.

En la mayor parte de las ocasiones, los propios usuarios se niegan a abandonar los vehículos de transporte para esperar la siguiente expedición, a pesar de las indicaciones del conductor. En aquellos servicios donde la demanda es previsible, se realizan los correspondientes refuerzos.

Se ha dirigido escrito a la empresa titular de la concesión, recordándole las condiciones necesarias para el transporte de viajeros de pie, con el fin de que estudiara, si ello resultara necesario, la presentación de solicitud de la autorización expresa para dicho transporte, que sería posteriormente analizada por el correspondiente órgano (...).».

A la vista de la información obtenida y del contenido de la normativa aplicable, estimé oportuno formular a la Consejería de Fomento Resolución con base en los siguientes fundamentos jurídicos.

La primera y más importante obligación de todo concesionario de un servicio público regular de transporte de viajeros por carretera es la de prestar el servicio en las condiciones fijadas en el título concesional. Así se señala expresamente en el apartado primero del art. 75 de la Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes.

A la obligación antes señalada debe añadirse la de admitir el acceso a la utilización del servicio a todas las personas que así lo deseen y que cumplan las condiciones reglamentariamente establecidas. Entre estas condiciones se encuentra la de no sobrepasar las plazas ofrecidas en cada expedición (art. 76.2 del RD 1211/1990, de 28 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley citada).

Lo anterior, aplicado a la admisión de viajeros de pie en los servicios públicos regulares de transporte por carretera, implica que esta posibilidad, para que sea conforme a derecho, debe encontrarse expresamente recogida en el título concesional, con el límite siempre de las plazas ofrecidas en cada expedición.

Cabía preguntarse, en este punto, en qué servicios regulares de transporte de viajeros y para qué clase de vehículos puede autorizarse en el título concesional la admisión de viajeros de pie.

En este punto, se debía partir de lo previsto en las enmiendas propuestas por España al Reglamento número 36 anejo al Acuerdo de Ginebra de 20 de marzo de 1958, sobre características de construcción de vehículos de transporte público de personas y, en concreto, de las modificaciones introducidas a los párrafos 2.1.1., 2.1.2 y 2.1.3.. De conformidad con tales modificaciones los vehículo concebidos y equipados para el transporte colectivo de más de 16 viajeros pueden ser de tres clases: clase I o autobuses urbanos (tiene asientos y espacios para viajeros de pie); clase II o autobuses interurbanos (puede estar previsto para transportar

viajeros de pie, pero solamente en el pasillo); y, en fin, clase III o autocares de turismo (no están previstos para transportar viajeros de pie).

Lo anterior, debe ser complementado con la clasificación de vehículos por criterios de utilización contemplada en el punto C) del Anexo II, del Reglamento General de Vehículos, aprobado por RD 2822/1988, de 23 de diciembre. De conformidad con la citada clasificación, es necesario distinguir entre vehículos urbanos, de corto recorrido y de largo recorrido. Los primeros tienen asientos y plazas destinadas para viajeros de pie; los segundos, no disponen de plazas destinadas especialmente para viajeros de pie, pero pueden transportar este tipo de viajeros en cortos recorridos en el pasillo de circulación; por último, los de largo recorrido, no transportan viajeros de pie.

La combinación de ambas clasificaciones permitirá concluir que se podrá prever el transporte de viajeros de pie en los autobuses urbanos o interurbanos de corto recorrido (fundamentalmente trayectos de carácter periurbano). En este sentido, no parece que contemple la normativa expresada la posibilidad de que se prevea el transporte por carretera de viajeros de pie en servicios regulares que unan capitales de provincia distanciadas entre sí en más de 100 kilómetros.

Para finalizar el estudio del régimen jurídico aplicable a la cuestión planteada, procedía hacer referencia al mecanismo de reacción que, frente al incumplimiento de la normativa expuesta, podía ser utilizado por las administraciones públicas competentes en cada caso. Éste no es otro que el

ejercicio de las facultades inspectoras y punitivas que la normativa aplicable reconoce en el supuesto de incumplimiento de alguna de las condiciones de prestación del servicio público regular de transporte de viajeros por carretera.

En efecto, los arts. 141 c) de la Ley 16/1987. de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres y 198 c) de su Reglamento de desarrollo, tipifican como infracción administrativa “el incumplimiento de las condiciones esenciales de la concesión o autorización administrativa, salvo que deba calificarse como infracción muy grave”. En este sentido, el número 11º del apartado segundo del art. 200 del Reglamento citado, configura como una condición esencial de las concesiones y autorizaciones de transporte público regular de viajeros por carretera “no vender un número de plazas por vehículo superior al de las autorizadas en el título concesional”.

Del mismo modo, los arts. 142 d) de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres y 199 d) de su Reglamento de desarrollo, tipifican como infracción administrativa leve el transporte de “mayor número de viajeros de los autorizados para el vehículo de que se trate”, infracción que puede ser calificada como muy grave si su comisión afecta a la seguridad de las personas por entrañar peligro grave y directo para las mismas arts. 140 b) de la Ley citada y 197 b) de su Reglamento de desarrollo.

Por tanto, dependiendo de las circunstancias concurrentes en cada caso, la conducta de transportar viajeros de pie cuando no existe

autorización para ello podrá ser tipificada como infracción leve, grave o, incluso, muy grave, cuando la misma implique un peligro grave y directo para la seguridad de las personas.

Pues bien, del contenido de la queja inicial presentada y de la información obtenida de la Consejería de Fomento, se podía concluir que en el servicio regular de transporte de viajeros que une las localidades de Zamora y León, se estaba produciendo en algunas expediciones el transporte de viajeros de pie, por exceder el número de usuarios admitidos al disfrute del servicio del número de plazas ofertadas, lo cual no se encontraba autorizado en modo alguno en el título concesional. Esta circunstancia parecía coincidir con el incremento de la demanda del servicio en los fines de semana y, en particular, en las tardes de los viernes y domingos.

Así se había denunciado reiteradamente, por el autor de la queja, ante esta Procuraduría, sin que la Administración autonómica hubiera acreditado que, realizadas las inspecciones oportunas, se hubiera comprobado la ausencia de veracidad de los hechos denunciados. Muy al contrario, en el informe proporcionado a esta institución, la Consejería de Fomento parecía justificar la existencia de tales hechos (aunque con carácter esporádico) en el exceso imprevisto de la demanda o en las peticiones formuladas por los propios usuarios del servicio.

Del mismo modo, no podía estar de acuerdo esta Procuraduría con la posibilidad, que había sido apuntada por la Consejería de Fomento, de

conceder autorización a la mercantil antes citada para transportar viajeros de pie entre las localidades de León y Zamora. En efecto, resultaba evidente que, a la vista del régimen jurídico antes citado, no procedía en modo alguno autorizar a la empresa indicada el transporte de viajeros de pie entre dos localidades, como Zamora y León, que distan entre sí más de 100 kilómetros (distancia que excede mucho de lo que, puede ser considerado como corto trayecto).

En atención a los argumentos jurídicos expuestos, esta institución se dirigió, mediante resolución, a la Consejería de Fomento en los siguientes términos:

“Primero.- Si, de las actuaciones inspectoras llevadas a cabo por esa Administración autonómica en relación con la prestación del servicio público regular de transporte de viajeros por carretera entre las localidades de Zamora y León, prestado por la mercantil Hermanos Vivas Santander, S.L., se desprendiera la admisión de viajeros de pie en alguna expedición, proceder a la incoación y tramitación del correspondiente procedimiento sancionador por la comisión de una infracción administrativa a la normativa reguladora de los transportes terrestres.

Segundo.- Aunque ello sea solicitado por la mercantil antes identificada, no autorizar la admisión de viajeros de pie en el servicio de transporte público regular permanente de uso general de viajeros entre las localidades de Zamora y León.”

La resolución indicada fue objeto de contestación por la Consejería de Fomento mediante un informe de cuyo contenido se desprendía la aceptación de aquélla. En efecto, se señalaba en el mismo que se había procedido a la apertura de un procedimiento sancionador por los hechos denunciados en la queja, así como que se iban a continuar llevando a cabo inspecciones, en relación con la prestación del servicio que había dado lugar a la queja, con la finalidad de evitar que se continuara cometiendo la infracción administrativa descrita en la Resolución antes referida.

2.1.2. Transporte público urbano de viajeros

No sólo desde un punto de vista normativo, con la aprobación de la Ley 15/2002, de 28 de noviembre, de Transporte Urbano y Metropolitano de Castilla y León, ha habido novedades en el año 2002 referidas a la actividad administrativa vinculada al transporte urbano de las ciudades de la región. En efecto, también cabe destacar, desde el punto de vista de la intervención de esta institución en la materia, que, a diferencia de lo ocurrido en años anteriores, en el 2002, los ciudadanos han planteado ante esta institución diversas quejas en relación con el transporte urbano de viajeros de algunas de las capitales de provincia de la Comunidad Autónoma.

Asimismo, también en el año 2002, esta Procuraduría ha formulado resoluciones relativas a la materia indicada. En efecto, con ocasión de la tramitación de los expedientes de queja **Q/2279/01** y **Q/402/01**, se procedió a formular dos resoluciones dirigidas al Ayuntamiento de Salamanca.

Mientras la primera de ellas se refería a una cuestión exclusivamente formal, cual era la necesaria resolución, por parte del Ayuntamiento, de una reclamación presentada por un ciudadano frente a una denegación del bono-bus especial, la segunda tenía por objeto el contenido material de la Ordenanza Municipal reguladora del precio del servicio público de transporte urbano colectivo de viajeros de Salamanca. Será referido más extensamente, a continuación, el contenido de las actuaciones llevadas a cabo en relación con la primera de las quejas citadas.

El motivo que dio lugar a la queja **Q/402/01**, no era otro que la disconformidad de su autor con el sistema de concesión del bono-bus especial expedido por la mercantil concesionaria de la gestión del servicio público de transporte urbano colectivo de viajeros de Salamanca, Salamanca-Transportes, S.A.. y, en particular, de la utilización realizada en el precitado sistema del concepto de unidad familiar.

Admitida la queja a trámite e iniciada la investigación oportuna sobre la cuestión planteada, esta institución se dirigió en solicitud de información al Ayuntamiento de Salamanca, el cual proporcionó a esta Procuraduría una copia de la Ordenanza número 126, reguladora del precio del servicio público de transporte urbano colectivo de viajeros de Salamanca.

Pues bien, el apartado segundo del art. 5 de la norma municipal indicada señalaba expresamente que el derecho a la utilización del bono-bus especial, cuya tarifa estaba bonificada respecto a la tarifa general del

bono-bus ordinario, estaba supeditado al cumplimiento en todo momento, de una serie de requisitos de carácter personal relativos a los ingresos económicos del solicitante. Así, sólo tenían derecho al uso del bono-bus especial las personas que acreditaran, durante el período de vigencia de la Ordenanza citada, que los ingresos de su unidad familiar no excedían de las cantidades establecidas en el art. citado, todas ellas establecidas en relación con el salario mínimo interprofesional. Para acreditar el cumplimiento del citado requisito de carácter personal y económico se consideraban como ingresos familiares los correspondientes a los miembros de la unidad familiar, computándose como ingresos y miembros aquellos que señala la Ley Reguladora del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas.

Pues bien, en este sentido la Ley 40/1998, de 9 de diciembre, Reguladora del impuesto citado, en el apartado primero de su art. 68 establece las diferentes modalidades de unidad familiar.

La aplicación del sistema establecido en el art. citado, basado en la remisión al concepto de unidad familiar utilizado en la normativa reguladora del impuesto sobre la renta de las personas físicas, determinaba, según la interpretación que había sido llevada a cabo por la sociedad concesionaria del servicio, que, en aquellos supuestos, como el que se planteaba en la queja, en los que los descendientes de un matrimonio eran mayores de 18 años y no contasen con ingresos económicos propios, éstos últimos no tuvieran acceso al título de viaje bono-bus especial por no integrar la unidad familiar fiscal, tal y como la define la Ley Reguladora

del impuesto citado, y ello independientemente del cumplimiento o incumplimiento por sus progenitores del requisito de ingresos establecido en la Ordenanza municipal precitada.

A la vista del contenido de la información obtenida, se estimó oportuno formular una Resolución al Ayuntamiento de Salamanca con base en los siguientes fundamentos jurídicos.

Como se ha señalado con anterioridad, según la interpretación que había sido llevada a cabo por la sociedad concesionaria del servicio público de transporte urbano colectivo de viajeros de Salamanca, los descendientes mayores de 18 años no formaban parte de la misma unidad familiar que sus progenitores, aún cuando convivieran con éstos en el mismo domicilio, en aplicación de lo dispuesto en el art. 68.1 de la Ley reguladora del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y, por tanto, no podían acceder al bono-bus especial, de conformidad con lo dispuesto en la Ordenanza municipal citada.

Esta Procuraduría, si bien compartía, como no podía ser de otra forma, la primera parte de la interpretación indicada (es decir la no inclusión de los descendientes mayores de edad en la unidad familiar de sus padres a efectos fiscales), no podía compartir la segunda afirmación, es decir, el no acceso al título de viaje bono-bus especial por la no inclusión citada. Olvidaba esta interpretación que el descendiente, una vez adquirida la mayoría de edad se convierte en una unidad familiar en sí mismo, con

obligación de declarar sus ingresos a los efectos del impuesto precitado, siempre y cuando el volumen de los mismos así lo exijan.

En efecto, resulta evidente que un descendiente, mayor de edad y con una cuantía de ingresos determinante de su obligación de declarar, no puede tributar conjuntamente con la unidad familiar integrada por sus padres, en cuanto ya no forma parte de ella, pero deberá tributar por sus ingresos de forma individual si así lo exige la cuantía de los mismos. En puridad, y desde un punto de vista fiscal, no forma parte de ninguna unidad familiar, puesto que este concepto se encuentra íntimamente relacionado con la tributación conjunta y, sin existir la posibilidad de ésta, no cabe hablar de aquel concepto.

Pero el traslado de este concepto de una forma estricta al ámbito al que se refería la queja, implicaba que toda persona que no podía tributar conjuntamente con otras, por no formar parte de ninguna unidad familiar, no podría acceder al título de viaje bono-bus especial, con independencia de la cuantía de los ingresos económicos que obtuviera, lo cual carecía de cualquier fundamento lógico.

En consecuencia, aquellas personas, como el autor de la queja, que, siendo mayores de edad y conviviendo con sus padres, tuvieran unos ingresos económicos que no superasen los límites establecidos en la Ordenanza municipal precitada, debían poder acceder al título de viaje bono-bus especial, si así lo solicitaron, de forma independiente.

En consecuencia, la Entidad Local indicada, en tanto en cuanto la Ordenanza Municipal no fuera objeto de modificación debía adoptar, dentro de sus prerrogativas, las medidas oportunas para garantizar el acceso al título de viaje en cuestión y, en consecuencia, la concesión del mismo, a aquellos solicitantes que se encontrasen en una situación similar a la que ha sido objeto de exposición.

Sin embargo, no sólo la interpretación de la Ordenanza municipal reguladora del precio del servicio público de transporte urbano colectivo de viajeros de Salamanca, que había sido llevada a cabo por la sociedad concesionaria era errónea, sino que el propio contenido del art. 5.2 de aquella norma, cuya aplicación había dado lugar a la formulación de la queja, no resultaba coherente con la finalidad perseguida por la norma al establecer la figura del título de viaje bono-bus especial, cuya tarifa se encontraba bonificada respecto a la tarifa general del bono-bus ordinario.

En efecto, la figura señalada respondía a la necesidad de hacer más asequibles los precios a abonar por la prestación del servicio citado en la ciudad de Salamanca a aquellas personas cuya capacidad económica es menor. En este sentido, si bien era apropiada, la referencia realizada en la Ordenanza Municipal reguladora del precio de aquel servicio público a los ingresos declarados en el impuesto sobre la renta, como baremo determinante de la capacidad económica de una persona o grupo de personas, no lo era tanto la remisión a la Ley reguladora de aquel impuesto operada por la misma Ordenanza para la identificación de los miembros de

la unidad familiar cuyos ingresos económicos debían ser computados a los efectos de verificar el cumplimiento de los límites de ingresos establecidos en la norma municipal.

En efecto, la regulación de la unidad familiar en el ámbito del impuesto sobre la renta de las personas físicas tiene como objetivo la articulación de la posibilidad de llevar a cabo la denominada declaración conjunta, frente a la declaración individual ordinaria. No tiene como fin, en ningún caso, determinar la capacidad económica de un grupo de personas que, unidas usualmente por lazos de parentesco, conviven en el mismo hogar y, probablemente, comparten sus ingresos.

Por esta razón, parecía más adecuado al cumplimiento de la finalidad de la figura del bono-bus especial, la construcción de una unidad familiar o, aún mejor, de una unidad económica de convivencia que se caracterizara por dos notas: convivencia en el mismo hogar, y unión por lazos de matrimonio u otra relación estable acreditada análoga a la conyugal, o por adopción o parentesco hasta el segundo grado de consanguinidad o afinidad, sin que se considere la mayoría de edad de sus miembros como elemento excluyente de la pertenencia a aquélla de quién la obtenga. En cualquier caso, y como no podía ser de otra forma, a estos efectos la unidad familiar también debe poder estar constituida por una sola persona.

Una unidad económica de convivencia como la descrita no es ajena a la regulación existente en otras normas jurídicas, tanto estatales como

autonómicas, cuya finalidad es determinar la capacidad económica de sus miembros a los efectos de conceder o denegar una determinada prestación económica de carácter público.

Así, desde el punto de vista de la legislación estatal, el RD 357/1991, de 15 de marzo, por el que se desarrolla en materia de pensiones no contributivas la Ley 26/1990, de 20 de diciembre, por la que se establece en la Seguridad Social las prestaciones no contributivas, regula una unidad familiar análoga a la señalada.

Por su parte, el legislador autonómico también ha diseñado una unidad familiar específica, a efectos de los Ingresos Mínimos de Inserción, en el art. 3 del Decreto 197/2000, de 21 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de Ingresos Mínimos de Inserción, con las mismas características antes señaladas.

En consecuencia, y en consideración a la especial finalidad perseguida con el título de viaje bono-bus especial, parecía conveniente proceder a la modificación del art. 5 de la Ordenanza municipal reguladora del precio del servicio público de transporte urbano colectivo de viajeros de Salamanca, en el sentido indicado.

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

«En el ejercicio de las facultades reconocidas a esa Corporación en el art. 127 del Decreto de 17 de junio de 1955, por el que se aprueba el Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales:

Primero.- Proceder a la modificación del art. 5 de la Ordenanza municipal número 126 reguladora del precio del servicio público de transporte urbano colectivo de viajeros de Salamanca, en el sentido de sustituir la referencia a la unidad familiar prevista en la Ley del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, por una unidad económica familiar caracterizada por la convivencia en el mismo hogar de sus miembros y por la unión de los mismos por lazos de matrimonio u otra relación estable acreditada análoga a la conyugal, o por adopción o parentesco hasta el segundo grado de consanguinidad o afinidad (...).

Segundo.- Mientras no sea objeto de modificación la Ordenanza municipal indicada, adoptar las medidas oportunas para garantizar que la sociedad concesionaria de la gestión del servicio público de transporte urbano colectivo de viajeros de Salamanca, proceda a conceder el bono-bus especial a aquellos solicitantes del título de viaje citado que sean mayores de 18 años y convivan con sus progenitores, siempre y cuando no tengan ingresos económicos superiores a los límites establecidos en la Ordenanza municipal reguladora del precio del servicio público en cuestión».

La resolución citada no había sido objeto de contestación en la fecha de elaboración del presente informe.

Del mismo modo, también se encontraba pendiente de recepción la aceptación o el rechazo de la resolución, formulada también al Ayuntamiento de Salamanca, pero ésta desde un punto de vista exclusivamente formal, en el expediente de queja **Q/2279/01**.

No han sido éstas las únicas problemáticas relativas al transporte público urbano en relación con las cuales ha intervenido esta Procuraduría en el año 2002.

Así, en el expediente de queja **Q/2311/01**, se planteaba por el ciudadano, de un lado, un deficiente estado de conservación de los autobuses que venían prestando el servicio urbano de transporte colectivo de viajeros en la ciudad de Segovia, y, de otro, la presunta concurrencia de irregularidades en la prórroga de la concesión del servicio citado, acordada por la Administración municipal en el año 1999 a favor de la Sociedad Anónima concesionaria.

Por su parte, el motivo de la queja **Q/977/02** era la disconformidad de su autor con el sistema de expedición de tarjeta de viajes para la utilización del transporte urbano en la localidad de Valladolid, sistema que era llevado a cabo con la colaboración de la entidad financiera Caja Duero.

En ambos supuestos, ambas quejas fueron admitidas a trámite, y se procedió a solicitar información, en dos ocasiones en los dos supuestos,

relativa a la problemática planteada en cada uno de ellos, al Ayuntamiento de Segovia y al de Valladolid, respectivamente.

Recibida la información solicitada, en la fecha de elaboración del presente informe se encontraba pendiente de su estudio y análisis para poder adoptar una postura sobre el fondo de los asuntos planteados.

En fin, ha destacado, en el año 2002, desde el punto de vista de la intervención de esta Procuraduría, la conflictividad generada por la actividad administrativa relacionada con el transporte público urbano de viajeros, conflictividad que esta institución desea que disminuya como consecuencia de la efectiva aplicación de la nueva Ley de Transporte Urbano y Metropolitano de Castilla y León.

2.2. Transporte por ferrocarril

La actuación desarrollada por una de las entidades explotadoras de la infraestructura ferroviaria de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, Renfe (Red Nacional de Ferrocarriles Españoles), ha dado lugar a la presentación ante esta institución de siete quejas en el año 2002.

Las materias sobre las que han versado las quejas presentadas van desde las incidencias en la prestación de determinados servicios de transportes ferroviarios (expediente de queja **Q/5/02**), hasta las solicitudes de devolución de importe del billete, (**Q/1079/02**) pasando por la denuncia de irregularidades en el desarrollo de la huelga general en el ámbito del organismo Público citado (**Q/1160/02**).

En todas ellas, la configuración jurídica de Renfe como Entidad Pública Empresarial, adscrita al Ministerio de Fomento a través de su Secretaría de Estado de Infraestructuras, ha fundamentado que sea el Defensor del Pueblo, el comisionado parlamentario competente para la fiscalización de las actuaciones denunciadas.

En consecuencia, un año más, las quejas presentadas ante esta institución en relación con el funcionamiento de la Entidad Pública Empresarial citada han sido remitidas al Defensor del Pueblo, en el marco de la debida coordinación y cooperación que debe regir las relaciones con la citada institución.

Únicamente, en el supuesto del expediente de queja **Q/1448/02**, se procedió, con carácter previo a aquella remisión, a la admisión de la queja a mediación y a la solicitud de información correspondiente a la problemática planteada en la queja. El motivo de la misma era la presunta existencia de deficiencias en la prestación del servicio de seguridad privada de las instalaciones de Renfe en la localidad de Valladolid y, en concreto, en el taller central de reparaciones, en la estación Campo Grande, en el centro de alta tecnología de vía y, en fin, en la terminal de carga de contenedores.

Admitida la queja a mediación, esta institución se dirigió en solicitud de la oportuna información a la Delegación Territorial de Castilla y León y Asturias de la Dirección Corporativa de Seguridad de Renfe y a la Delegación del Gobierno en Castilla y León. Recibida la información

solicitada a ambos organismos, y no habiéndose alcanzado una solución al conflicto planteado, se procedió a remitir a la institución del Defensor del Pueblo la queja presentada y el resultado de la investigación llevada a cabo. En la fecha de elaboración del presente informe, el Defensor del Pueblo no había comunicado aún a esta Procuraduría el resultado de la tramitación de la queja remitida.

Por último, también de oficio esta institución ha desarrollado su actuación, en el año 2002, en relación con la prestación de servicios de transporte por ferrocarril. En este sentido, cabe referirse al análisis y estudio de la información recibida en el curso de la investigación de oficio (**OF/16/01**), ya referida en el informe correspondiente al año 2001, que ha sido llevada a cabo con la finalidad de verificar el cumplimiento de la normativa vigente en materia de supresión y señalización de pasos a nivel en la Comunidad Autónoma de Castilla y León. Una información más amplia sobre el contenido de la actuación de esta Procuraduría en relación con la precitada actuación en el año 2002, se halla en la parte del presente informe dedicada a las actuaciones de oficio.

3. ASUNTOS ENTRE PARTICULARES

En el año 2002, los ciudadanos han continuado acudiendo a esta institución a plantear quejas, donde el conflicto relatado en las mismas, afectaba exclusivamente a personas, físicas o jurídicas, privadas, sin que pudiera identificarse conexión alguna con la actuación de un sujeto público. En concreto, fueron 65 las quejas en las que concurrió esta circunstancia.

En estos casos, se procedió al archivo de las quejas, no sin antes informar suficientemente al ciudadano sobre las vías adecuadas establecidas por el ordenamiento jurídico para la defensa de sus derechos e intereses, así como sobre el ámbito competencial propio de esa Procuraduría.

Desde un punto de vista temático, un año más, destacan por su frecuencia en este ámbito, las quejas que plantean conflictos relacionados con el régimen jurídico de la propiedad horizontal y aquellas otras dirigidas frente a la actuación de compañías aseguradoras y entidades financieras.

En aquellas quejas en las que los ciudadanos plantearon conflictos relacionados con el cumplimiento y aplicación de contratos de seguro (5, en el año 2002), además de comunicar motivadamente a aquellos el archivo de las quejas, se puso en su conocimiento el cauce específico diseñado por el ordenamiento jurídico para la tramitación de las reclamaciones que formulen los particulares frente a las entidades aseguradoras que realicen prácticas abusivas o lesivas de los derechos derivados de un contrato de seguro.

En efecto, el art. 62 de la Ley 30/1995, de 8 de noviembre, de Ordenación y Supervisión de los Seguros Privados, modificado por el art. 70 de la Ley 14/2000, de 29 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, permite a los tomadores de seguros, asegurados, beneficiarios, terceros perjudicados o derechohabientes de cualesquiera de ellos, formular reclamaciones ante la Dirección General de

Seguros y Fondos de Pensiones, adscrita al Ministerio de Economía, contra las entidades aseguradoras que realicen prácticas abusivas o lesionen los derechos derivados del contrato de seguro.

La reclamación en cuestión debe formularse, previamente y por escrito, ante el defensor del asegurado o, en caso de no existir esta figura, ante el departamento o servicio de atención al asegurado y, en el supuesto de que no exista ninguna de estas dos figuras o no tengan competencias asignadas para pronunciarse sobre la reclamación formulada, ante los departamentos centrales de la entidad aseguradora.

Formulada la reclamación, si el reclamante no obtuviera respuesta de la entidad aseguradora en el plazo de seis meses o bien la respuesta obtenida no fuera satisfactoria a sus intereses, podrá formular su reclamación ante la Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones, cuya dirección postal, dirección electrónica y número de teléfono fueron proporcionados a los autores de las quejas.

Lo anterior fue puesto de manifiesto a los autores de, entre otros, los expedientes de queja **Q/1186/02** y **Q/1524/02**.

Por su parte, en las quejas planteadas por los ciudadanos frente a diversos aspectos del funcionamiento de las entidades financieras de la región (10, en el año 2002), además de rechazar su admisión ante la existencia de un conflicto intersubjetivo mantenido por personas privadas, se ha facilitado información a sus autores, un año más, sobre la vía adecuada para la defensa de sus derechos e intereses. Ésta no es otra que la

reclamación por escrito ante el defensor del cliente, u órgano equivalente, de la entidad de crédito correspondiente, si existiera, y posteriormente ante el Servicio de Reclamaciones del Banco de España,

De la forma señalada se procedió, entre otros, en los expedientes **Q/350/02, Q/1927/02 y Q/2265/02.**

4. VARIOS

4.1. Personas represaliadas como consecuencia de la Guerra Civil

En el año 2002, han sido varias las quejas presentadas ante esta Procuraduría en relación con las actuaciones desarrolladas por las administraciones públicas en el afán de tratar de reparar, a aquellas personas, que por motivos de conciencia, sufrieron represalias, privación de libertad e incluso muerte, en aquella ignominiosa época que fue la guerra y posguerra civil españolas.

Con este ánimo, fueron convocadas, en su día, por la Junta de Castilla y León unas ayudas económicas que pretendían constituir el cauce para la manifestación del reconocimiento de la Comunidad de Castilla y León a las personas que se vieron privadas de su libertad personal por defender la libertad y los valores democráticos.

Pues bien, la aplicación de las citadas ayudas económicas ha dado lugar a la presentación de tres expedientes de queja en el año 2002 (**Q/920/02, Q/1711/02 y Q/2052/02**). La tramitación del primero de ellos

dio lugar a que esta institución se pronunciara sobre la forma en la cual debía ser interpretada la norma reguladora de las ayudas indicadas.

En efecto, el motivo de la queja se encontraba integrado por la aplicación que se estaba llevando a cabo por parte de la Gerencia Regional de Servicios Sociales del Decreto 171/2001, de 14 de junio, por el que se regulaban las bases de convocatoria, solicitud y concesión de prestaciones a personas incluidas en los supuestos previstos en la Ley 46/1997, de 15 de octubre, de Amnistía, y excluidas de los beneficios de la Disposición Adicional 18ª de las Leyes de Presupuestos Generales del Estado para 1990 y 1992, y, en particular, por la consideración que la Administración autonómica venía realizando de los documentos acreditativos del cumplimiento, por parte de los solicitantes de la prestación, del requisito de privación de libertad en establecimientos penitenciarios como consecuencia de los supuestos contemplados en la Ley de Amnistía antes citada.

Admitida la queja a trámite e iniciada la investigación oportuna sobre la cuestión planteada, esta institución se dirigió en solicitud de información a la Gerencia Regional de Servicios Sociales, organismo que estimó procedente informar de lo siguiente:

«Según consta en el expediente, el autor de la queja solicita la prestación alegando que el cónyuge de su madre permaneció en prisión en "Las Cocheras" de Valladolid durante un periodo de 4 meses y 7 días, presentando como prueba un Acta Notarial de 1979.

El art. 6 del Decreto 171/2001, de 14 de junio, por el que se regulan las bases de convocatoria, solicitud y concesión de prestaciones a personas incluidas en los supuestos previstos en la Ley 46/1977, de 15 de octubre de Amnistía, contempla como documento que necesariamente debe acompañar a la solicitud la certificación del tiempo efectivo de prisión y en el supuesto que dicha certificación no haga referencia al tipo de delito, se acompañará Resolución de aplicación de la amnistía.

Ante la ausencia de la certificación es la propia interesada la que solicita la misma a la Dirección General de Instituciones Penitenciarias, contestando que entre la documentación conservada en ese Centro sobre años pasados y repetidamente consultada, no aparece mención alguna del cónyuge de la madre del autor de la queja.

No obstante esta Gerencia de Servicios Sociales consciente de la fragmentariedad y deficiente conservación de los citados documentos continúa realizando, en colaboración con la Dirección General de Instituciones Penitenciarias, las investigaciones oportunas a fin de obtener la información necesaria para resolver el expediente, sin que por el momento se haya adoptado resolución de ningún tipo.

La última actuación administrativa llevada a cabo, cuya copia se adjunta, es la suspensión del plazo máximo establecido para dictar

resolución ante la comunicación de la Dirección General de Instituciones Penitenciarias de que está a la espera de recibir de los centros penitenciarios la documentación acreditativa. En esta situación se encuentran 90 expedientes.

En cuanto a los elementos probatorios de la privación de libertad sufrida por el cónyuge del autor de la queja que obran en el expediente administrativo, es un Acta Notarial de 1979 que como todo documento notarial, que contiene declaración de voluntad, da fe de que tales declaraciones se hicieron, pero no bastan para justificar la veracidad intrínseca de éstas, que podría ponerse en entredicho por otros medios de prueba. No siendo este el único documento que en su día fue tenido en cuenta para la concesión de una pensión a familiares de fallecidos como consecuencia de la guerra civil ya que existe una certificación o Acta de Defunción que justifica la situación de viudedad.

Se han utilizado como medios acreditativos de la privación de libertad, autos o sentencias de juzgados militares, certificados de las distintas prisiones militares, y de los distintos archivos históricos de la Guerra Civil, además de los certificados de la Dirección General de Instituciones Penitenciarias.

Por todo lo expuesto en relación a este expediente y a las 90 solicitudes que se encuentran en situación similar, se está a la espera de recibir la información oportuna por la Dirección

General de Instituciones Penitenciarias, determinándose de forma conjunta, la solución a adoptar una vez finalizado el plazo y en caso de no recibir la documentación necesaria».

A la vista de la información obtenida y con base en los argumentos que, a continuación, paso a exponer, esta Procuraduría estimó procedente realizar una serie de consideraciones relativas a la interpretación de los documentos que, en el momento de resolver las solicitudes de la prestación económica en cuestión, debían ser tenidos en cuenta por la Administración autonómica, en orden a verificar el cumplimiento del requisito correspondiente a la privación de libertad en establecimientos penitenciarios durante un período mínimo de tres meses como consecuencia de los supuestos contemplados en la Ley 46/1977, de 15 de octubre, de Amnistía.

Sin duda, la finalidad perseguida por las Cortes Regionales representativas de todos los ciudadanos y por la Administración autonómica al considerar conveniente la creación y regulación de las prestaciones que habían dado lugar a la queja, no debía ser olvidada por el operador jurídico encargado de su aplicación en el momento de determinar qué personas podían resultar beneficiarias de las mismas. No resultaba baladí recordar que el criterio teleológico se incluye dentro de los criterios interpretativos de las normas jurídicas en el art. 3 del Código Civil.

En este sentido, y como no podía ser de otra forma, la norma reguladora de las ayudas, en aras de garantizar el cumplimiento del

principio de seguridad jurídica, exigía en su art. 6 c) que los solicitantes de la prestación económica, a los efectos de acreditar su condición de beneficiario de la misma, debían aportar conjuntamente con su solicitud una certificación del tiempo efectivo de prisión.

No obstante, la exigencia del requisito indicado, no podía esconder la dificultad de disponer de la precitada certificación en numerosos supuestos en los que, como ocurre en el caso que había dado lugar a la queja, no se disponía de documentos que acreditaran de una forma oficial la privación de libertad por motivos ideológicos. La existencia de cárceles provisionales en lugares que, usualmente, no se encontraban destinados a aquel fin y las propias vicisitudes del período temporal al cual se referían, fundamentalmente, las privaciones de libertad que generaban el derecho a la prestación económica, dificultaban notablemente la localización e, incluso, la propia existencia de tales documentos. Si a esta circunstancia añadimos el tiempo transcurrido, en muchos casos, desde que se produjo la privación de libertad, las dificultades para obtener elementos documentales que acreditaran oficialmente el período de tiempo de aquélla y sus motivos se incrementaban.

Correspondía, pues, analizar cuál debía ser el criterio interpretativo que debía guiar a la Administración autonómica en el momento de considerar los documentos acreditativos de la privación de libertad que generaba el derecho a la prestación económica.

Las Cortes de Castilla y León, en el ánimo de proporcionar un reconocimiento social y humano a aquellos que hubieran sufrido prisión por defender en su momento determinadas opciones políticas e ideológicas y se hubieran visto excluidos de las ayudas establecidas en las disposiciones adicionales 18ª de las leyes estatales de Presupuestos Generales del Estado para los años 1990 y 1992, por no haber sufrido aquella privación de libertad por un período temporal de tres años, habían aprobado, con fecha 29 de noviembre de 2000, una Proposición No de Ley en la cual se había instado a la Junta de Castilla y León para que confeccionase un censo de las personas que, residiendo en la Comunidad Autónoma, se encontraran en la situación señalada y para que elaborase una norma que regulara y concretara las indemnizaciones económicas únicas que procediera abonar a aquéllos.

Con fundamento en la decisión parlamentaria indicada, y en el marco de una iniciativa que también estaba siendo adoptada en otras comunidades autónomas de nuestro país, la Junta de Castilla y León había aprobado, con fecha 14 de junio de 2001, el Decreto 171/2001, norma mediante la cual se procedió a establecer la regulación de la convocatoria, solicitud y concesión de las prestaciones económicas cuya creación habían estimado conveniente las Cortes Regionales.

No cabe duda, y así lo recogía la propia Exposición de Motivos de la norma, de que la creación y regulación de las prestaciones económicas citadas responde al convencimiento de las instituciones públicas

representativas de los ciudadanos y de los sectores políticos y sociales de la región de que, compensar económicamente a aquellos que sufrieron represión y reclusión por causa de su defensa de la libertad y de los valores democráticos, constituye una oportunidad histórica de hacer justicia con las personas que se vieron privadas de su libertad personal por motivos ideológicos, cualesquiera que fueran éstos. Aún cuando una indemnización económica, en ningún caso, puede reparar aquello que se perdió con motivo de la reclusión, reparar la exclusión resultante de la aplicación de las leyes estatales antes citadas, contribuye a garantizar, de un lado, el reconocimiento de aquellos que sufrieron especialmente épocas de conflicto nacional, afortunadamente pasadas, y, de otro, a continuar el camino de la completa restañadura de las heridas que, inevitablemente, aquellos tiempos difíciles dejaron en la sociedad española.

Esta singular finalidad y naturaleza de las prestaciones económicas que habían dado lugar a la queja, unida a las dificultades referidas en el informe de la Gerencia Regional de Servicios Sociales de obtener certificados de la Dirección General de Instituciones Penitenciarias, había sido tenida en cuenta por el legislador estatal y el de varias comunidades autónomas a la hora de determinar, con carácter flexible y amplio, los documentos que debían ser aportados por los solicitantes de la prestación, con el objetivo de acreditar el período temporal de privación de libertad y el motivo de la misma.

En efecto, comenzando con una referencia al legislador estatal, cabía citar el RD 2926/1978, de 1 de diciembre, por el que se reguló, en desarrollo del RDL 35/1978, de 16 de noviembre, la tramitación de expedientes de concesión de pensiones a familiares de fallecidos como consecuencia de la guerra civil. Así, el apartado tercero del art. 1 de la norma citada permitía que los solicitantes justificaran documentalmente que la muerte del causante se había producido en acciones bélicas o como consecuencia inmediata de las heridas en campaña, incluso mediante acta de notoriedad si se carecía de otro tipo de prueba documental. Así mismo, permitía la admisión de pruebas de naturaleza testifical en aquellos supuestos en los que no era posible aportar prueba documental alguna por causa ajena a la voluntad del solicitante.

Así mismo, en la Ley, también estatal, 18/1984, de 8 de junio, por la que se regulaba la consideración de los períodos de prisión sufridos como consecuencia de los supuestos contemplados en la Ley 46/1977, de 15 de octubre, de Amnistía, el art. 3 facultaba al Instituto Nacional de la Seguridad Social a recabar de oficio los documentos pertinentes de los órganos judiciales o administrativos competentes, en aquellos supuestos en los que la documentación aportada por el interesado no acreditara suficientemente el derecho al reconocimiento del derecho a la prestación. Esta posibilidad de investigación y de búsqueda, por parte de la Administración, de elementos de convicción acreditativos de la privación de libertad, proporcionaba un ámbito de decisión al órgano competente

para decidir cuándo y con base en qué documentos podía considerar acreditada la existencia de períodos de prisión.

También en el ámbito autonómico existían ejemplos reveladores de una amplia flexibilidad a la hora de identificar la acreditación documental necesaria para proceder a la concesión de la prestación.

Así, la referencia concreta a la certificación del tiempo efectivo de prisión contenida en el art. 6 c) del Decreto de Castilla y León es sustituida en Comunidades Autónomas como Madrid (Decreto 47/2000, de 23 de marzo, art. 5.1), Cataluña (Decreto 288/2000, de 31 de agosto, punto 5.3 del Anexo), La Rioja (Resolución de 30 de noviembre de 2001, art. 5º), o Castilla-La Mancha (Decreto 31/2002, de 26 de febrero, art. 8 c)), por exigencias más genéricas como “documentación acreditativa de los períodos de privación de libertad efectiva por motivos políticos” o “documentos acreditativos de los requisitos establecidos en el Decreto”.

Especial referencia cabía hacer, al Decreto Foral 75/1995, de 20 de marzo, norma reguladora en la Comunidad Foral de Navarra de las indemnizaciones económicas a personas que habiendo sufrido prisión en los supuestos previstos en la Ley de Amnistía, no se vieron favorecidos por las prestaciones contempladas en las Leyes estatales de Presupuestos para los años 1990 y 1992. En concreto, el art. 7 de la norma indicada, aún cuando señalaba en su primer párrafo que las solicitudes debían ir acompañadas de la decisión judicial o resolución administrativa acreditativa de los períodos permanecidos en prisión, incluía expresamente

en su último inciso una mención a la consideración de la capacidad de interpretación de la Administración de la Comunidad de Foral de Navarra en cuanto a los documentos que se aportan por los interesados.

Era, precisamente, la apelación a esta capacidad de interpretación, referida a la Administración de la Comunidad Autónoma de Castilla y León y a la aplicación del art. 6 del Decreto 171/2001, de 14 de junio, el objetivo esencial perseguido por esta Procuraduría al formular la Resolución que viene siendo referida. En efecto, la singular finalidad de las prestaciones económicas previstas en el Decreto precitado y las especiales dificultades para obtener y disponer en muchos casos de resoluciones administrativas y judiciales o certificaciones de la Dirección General de Instituciones Penitenciarias que acreditaron los períodos de privación efectiva de libertad, aconsejaba adoptar una postura flexible a la hora de considerar los elementos de convicción de que se dispusiera en cada caso para determinar la concurrencia del requisito indicado.

Probablemente esta flexibilidad debía haber sido adoptada ya en el mismo momento de proceder a la redacción de la norma y, en concreto, de aquellos arts. llamados a determinar la documentación a entregar por los solicitantes, huyendo de la única mención a la certificación señalada en el reiterado art. 6 c) del Decreto 171/2001, de 14 de junio, y adoptando fórmulas más genéricas como las empleadas en las normas estatales y autonómicas antes señaladas.

Sin perjuicio de lo anterior, nada impedía que, en estricta aplicación de los criterios interpretativos de las normas jurídicas contenidos en el art. 3 del Código Civil y en aras de evitar que se viera frustrada la finalidad de las indemnizaciones, la Administración autonómica, en el momento de determinar el cumplimiento del requisito de la efectiva concurrencia de la privación de libertad, considerase convenientemente, no sólo certificaciones de la Dirección General de Instituciones Penitenciarias y resoluciones administrativas y judiciales, sino también cualesquiera otros elementos documentales que coadyuvaran a determinar la efectiva existencia de la privación de libertad, tales como actas notariales, cartas manuscritas o declaraciones testificales, siendo objeto de valoración toda la documentación disponible de una forma conjunta con las circunstancias concurrentes en cada caso. La conveniencia de llevar a cabo esa valoración conjunta cobraba mayor relevancia, aún si cabe, en aquellos supuestos en los que la privación de libertad había tenido lugar en sitios como cárceles provisionales, circunstancia ésta que dificultaba, cuando no impedía, totalmente, que un documento oficial acreditara el periodo de reclusión.

Un ejemplo significativo de la problemática descrita, se encontraba en la solicitud que había dado lugar a la queja basada en la privación de libertad de su cónyuge, fallecido, al parecer fusilado, el 25 de noviembre de 1936.

En este caso, la Dirección General de Instituciones Penitenciarias del Ministerio del Interior había puesto de manifiesto que, si bien no había

sido posible encontrar antecedentes relacionados con la permanencia del antes citado en campos de concentración o batallones disciplinarios de soldados de trabajadores, tampoco era posible afirmar categóricamente que no constaba su paso por la prisión provisional que había sido habilitada, en su día, al lado del Campo Grande de Valladolid, en un lugar denominado “Las Cocheras”, dada la fragmentariedad y deficiente conservación de los documentos correspondientes.

Ante la ausencia de tales documentos oficiales, el solicitante había aportado como documentos dirigidos a acreditar la privación de libertad los siguientes:

- Un acta notarial, en la cual se contenían las manifestaciones de la solicitante y de dos testigos más que, ante notario, habían declarado conocer, que el antes citado, había permanecido en la prisión denominada “Las Cocheras” de Valladolid en el período temporal comprendido entre el 19 de julio de 1936 y el 25 de noviembre del mismo año, siendo fusilado con posterioridad.

- Dos cartas manuscritas de la persona fallecida en cuestión, fechadas el 21 y el 28 de septiembre de 1936, de cuyo contenido se podía desprender su situación de privación de libertad.

- El reconocimiento por la Seguridad Social de una pensión de viudedad por fallecimiento del antes citado como consecuencia de la guerra civil, lo cual si bien no constituía un reconocimiento del período de

privación de libertad sí lo era del fusilamiento que, según las declaraciones de los testigos, había sido subsiguiente a aquél.

Pues bien, una valoración conjunta de la documentación aportada, considerando debidamente el carácter provisional de la prisión en la que se había producido la reclusión descrita y la imposibilidad manifestada por la Dirección General de Instituciones Penitenciarias de afirmar categóricamente la inexistencia de elementos documentales que acreditasen la permanencia del antes citado en la cárcel provisional existente en el lugar denominado “Las Cocheras”, debía conducir a considerar acreditada la privación de libertad por motivos ideológicos del cónyuge del solicitante y, consecuentemente, al reconocimiento de la condición de beneficiario de la prestación económica de su cónyuge, si se cumplieran el resto de requisitos exigidos por la norma.

Con fundamento en las consideraciones expresadas, esta institución formuló resolución a la Gerencia Regional de Servicios Sociales en los siguientes términos:

«Primero.- Con carácter general, en estricta aplicación de los criterios interpretativos de las normas jurídicas contenidos en el art. 3 del Código Civil y en aras de evitar que se vea frustrada la finalidad de las indemnizaciones establecidas en el Decreto 171/2001, de 14 de junio, por el que se regulan las bases de convocatoria, solicitud y concesión de prestaciones a personas incluidas en los supuestos previstos en la Ley 46/1977, de 15 de

octubre, de Amnistía, y excluidas de los beneficios de la Disposición Adicional 18ª de las Leyes de Presupuestos Generales del Estado para 1990 y 1992, considerar convenientemente, en el momento de determinar el cumplimiento del requisito de la efectiva concurrencia de la privación de libertad, no sólo certificaciones de la Dirección General de Instituciones Penitenciarias y resoluciones administrativas y judiciales, sino también cualesquiera otros elementos documentales que coadyuven a determinar la efectiva existencia de la privación de libertad, tales como actas notariales, cartas manuscritas o declaraciones testificales, siendo objeto de valoración toda la documentación disponible de una forma conjunta con las circunstancias que concurren en cada caso.

Segundo.- Con carácter singular, en relación con la solicitud presentada por la madre del autor de la queja, considerar acreditada la efectiva concurrencia de privación de libertad en establecimientos penitenciarios durante un período mínimo de tres meses de su cónyuge a los efectos previstos en el art. 3 a) y 6 c) del Decreto 171/2001, de 14 de junio, procediendo, consecuentemente, al reconocimiento de la condición de beneficiaria de la prestación económica, si se cumplieran el resto de requisitos exigidos por la norma».

En contestación a la resolución formulada, la Gerencia Regional de Servicios Sociales puso en conocimiento de esta institución un informe, de

cuyo contenido se desprendía la aceptación de la parte general de la resolución citada. Sin embargo, nada se podía concluir de la lectura del mismo acerca de la aceptación o rechazo de la Resolución, en relación con la concreta solicitud que había dado lugar a la queja, razón por la cual me volví a dirigir a aquel organismo requiriéndole información sobre la decisión adoptada respecto a la concreta solicitud de ayuda que había generado la presentación de la queja. En la fecha de elaboración del presente informe se encontraba pendiente la recepción de la información solicitada, en orden a conocer la aceptación o rechazo de la Resolución referida, en lo relativo al singular expediente mencionado en la misma.

Otra cuestión planteada ante esta institución en el año 2002, relacionada con la actuación de las Administraciones públicas dirigida a recuperar, aun cuando sea simbólicamente, la memoria de aquellas personas que sufrieron persecución por razones ideológicas en la época de la guerra y posguerra civil, es la relativa a la exhumación de los cadáveres y al recuerdo de las personas que perdieron su vida en aquel período, exclusivamente por defender unas determinadas ideas políticas y sociales. Dos han sido los expedientes de queja en los cuales se ha planteado la citada cuestión (**Q/1941/02** y **Q/2294/02**). En ambos casos, el motivo de la queja era una presunta pasividad de las Administraciones públicas ante la pretensión de los ciudadanos de recuperar los restos de sus familiares, muertos violentamente en la guerra civil española.

La cuestión controvertida que constituía el objeto de las quejas referidas era del máximo interés, habida cuenta de que en las mismas no se planteaba otra cosa que la recuperación de la dignidad de aquellas personas y de sus familiares que la habían perdido, en su día, en una contienda cruenta, por el simple de hecho de defender unas ideas contrarias a las mantenidas por el bando contrario. Ahora bien, tan importante es garantizar desde las instancias públicas la recuperación de esa dignidad perdida, como la exigencia de que las Instituciones Públicas democráticas adopten las medidas necesarias para evitar que en el proceso se pongan en juego intereses partidistas, que en nada benefician, ni a las legítimas pretensiones de los familiares, ni al respeto de una memoria histórica que a todos nos toca mantener y convertir en elemento de conciliación.

Por ello, esta institución venía llevando a cabo, antes incluso de la formulación de las quejas citadas, un seguimiento exhaustivo de las diferentes actuaciones que las cámaras legislativas nacionales y autonómicas y las distintas administraciones públicas locales estaban llevando a cabo en relación con la problemática planteada. Destaca, por encima de todas ellas, la aprobación por el Congreso de los Diputados de una Proposición No de Ley, en una fecha (20 de noviembre de 2002) en la cual se conmemoraba un hecho relevante para la historia de España, cual es la muerte de Francisco Franco.

Pues bien, a la vista de la presentación de la queja antes señalada, se estimó que había llegado el momento en el que desde esta Procuraduría se

llevasen a cabo actuaciones dirigidas a verificar que la actividad de las administraciones públicas en este ámbito garantizaran, de un lado, el cumplimiento del deseo legítimo de aquellos españoles que quieren dar sepultura digna a sus seres queridos y, de otro, el necesario consenso general al que todas las instituciones públicas deben llegar en esta materia, evitando así que la pretensión de recuperar la memoria de este país pudiera ser utilizada con fines exclusivamente partidistas.

En consecuencia, esta institución procedió a dirigirse en solicitud de información correspondiente a la problemática planteada a la Administración autonómica y a las nueve diputaciones provinciales de la región. En la fecha de elaboración del presente informe, se encontraba pendiente la recepción de la totalidad de la información solicitada y, por tanto, la posibilidad de adoptar una decisión sobre el fondo del asunto.

En cualquier caso, esta Procuraduría continuará velando, dentro de su propio ámbito competencial, porque ese merecido homenaje a todos aquellos que sufrieron privación de derechos tan fundamentales, como la libertad o la vida, se lleve a cabo adecuadamente en el marco de un consenso generalizado entre todos los actores de la vida política y social, y sin la instrumentalización, en ningún caso, de ello con fines exclusivamente partidistas.

4.2. Daños causados por palomas

En el expediente **Q/997/01**, el motivo de la queja venía integrado por los presuntos daños causados por las palomas en edificios integrados en el casco antiguo de la ciudad de Soria, así como a la, también presunta, ausencia de adopción de medidas al respecto por el Ayuntamiento de aquella localidad.

Admitida la queja a trámite e iniciada la investigación oportuna sobre la cuestión planteada, esta Procuraduría se dirigió en solicitud de información al Ayuntamiento de Soria, organismo que me informó de lo siguiente:

«El problema de las palomas en Soria, sin tratar de quitarle importancia, se entiende de escasa envergadura, siendo quizás en la zona centro donde más se pone de manifiesto su presencia, no obstante no se ha realizado ningún estudio de población, por lo que no se puede determinar con exactitud si ha aumentado el número de ejemplares.

En cuanto a las medidas que se pueden adoptar se encuentra la captura mediante redes y el exterminio posterior de las mismas, solución desestimada por entenderse un método cruel, contestado por algunos sectores de la población.

El empleo de piensos anticonceptivos para la esterilización no se puede llevar a cabo por ser un producto que según nuestras

informaciones, suministradas por la empresa Oprocon, S.A., se fabricaba en Estados Unidos y ha sido retirado del mercado.

El resto de soluciones, de las cuales se informa a los propietarios que lo han solicitado en este mismo departamento, consisten o bien en repelentes químicos (no venenosos pero si molestos para las palomas) y elementos disuasorios mecánicos (pinchos, telas metálicas, etc). Dichos métodos conllevan una intervención en propiedades particulares, por lo que deben ser los propietarios los que opten por la que crean oportuna».

Considerando el contenido de la información proporcionada por el Ayuntamiento de Soria, se estimó procedente formular Resolución con base en los argumentos que, a continuación, paso a exponer.

Los problemas causados por una excesiva población de palomas en las ciudades españolas no eran nuevos en nuestra geografía. En efecto, distintas ciudades (entre ellas, algunas de la Comunidad Autónoma de Castilla y León) han sufrido los perjuicios que la presencia masiva de palomas pueden causar al entorno urbano. Si bien es verdad que en muchas de nuestras ciudades las palomas se han convertido en una compañía a la que el ser humano se ha acostumbrado y de la que disfruta, también lo es que una ausencia de regulación en su volumen de población puede originar problemas de salubridad pública daños a los inmuebles de la ciudad, incluidos aquellos que gozan de una especial protección por su singular

valor histórico-artístico y, en fin, un empeoramiento general del entorno urbano.

Considerando lo anterior y como ocurre con otras especies animales y en otros ámbitos diferentes del urbano, la búsqueda del equilibrio entre la garantía de un entorno adecuado para el hombre y la natural presencia de las especies animales, exige por parte de las Administraciones públicas la adopción de medidas dirigidas a garantizar la adecuada convivencia entre las palomas y el hombre en el entorno urbano.

Cabía preguntarse aquí si, ante un problema de superpoblación de palomas el ordenamiento jurídico reconoce a los municipios donde concurra tal circunstancia, competencias para adoptar medidas dirigidas a afrontar el problema. En este sentido, dentro del listado competencial contenido en el apartado segundo del art. 25 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases de Régimen Local, pueden encontrarse diversos epígrafes que sirven de fundamento a la intervención de los Ayuntamientos para atajar los problemas originados por un exceso de población de palomas. Así, entre otros, las competencias reconocidas a los municipios en materia de patrimonio histórico-artístico, protección del medio ambiente y, en especial, protección de la salubridad pública, sirven de base jurídica para exigir a los Ayuntamientos de aquellas localidades que sufran la problemática antes descrita, la adopción de las medidas necesarias para paliar su dimensión y efectos.

Descrita la cuestión controvertida objeto de la queja y afirmada la competencia municipal en la materia, procedía determinar la dimensión de la problemática generada por la superpoblación de palomas en la localidad de Soria y, en su caso, las medidas que podían ser adoptadas por el Ayuntamiento de la localidad citada en orden a garantizar que la presencia de las palomas en la ciudad no generase perjuicios a la salubridad y al entorno de la ciudad.

Si bien de la investigación llevada a cabo por esta Procuraduría con ocasión de la presentación de la queja citada no se podía concluir la dimensión exacta de los posibles perjuicios que un exceso de población de palomas pudiera estar causando a los vecinos de Soria, sí es verdad que de la misma se desprendía, de un lado, que el problema venía siendo denunciado ante el Ayuntamiento indicado por los vecinos de la zona céntrica de la ciudad desde el año 1995 y, de otro, que la Corporación Local no tenía un conocimiento exacto de la dimensión de la problemática, puesto que no se había realizado ningún estudio de población de la especie en cuestión.

Teniendo en cuenta lo anterior, la persistencia de los ciudadanos de la zona céntrica en la formulación de su protesta y lo común de la existencia de este problema en otras ciudades de España (tales como Málaga, La Coruña, Santander, Gijón, Zamora, Ávila o Salamanca), resultaba conveniente que, si aún no se hubiera hecho, el Ayuntamiento adoptara las medidas necesarias para que se llevase a cabo un estudio

inicial de la población de palomas con las que contaba Soria, en el cual se determinase su número, tamaño medio, distribución en la ciudad, así como los puntos de alimentación, descanso y nidificación de estos animales. El resultado del citado estudio daría lugar a un conocimiento exacto por parte de los servicios técnicos municipales de la dimensión de la problemática planteada, del cual se desprendería la necesidad, o no, de adoptar medidas de regulación de la población de palomas en la ciudad de Soria, así como la identificación de las más adecuadas.

La adopción de este tipo de medidas, caso de ser necesarias, podía valerse de experiencias anteriores emprendidas por otras ciudades como las antes citadas. Algunas de esas medidas habían consistido en la introducción en la ciudad de algunos individuos de especies de aves rapaces, en el control de los nidos, o en la captura del número de palomas que resultase necesario para su posterior traslado a palomares que se encuentren en el medio rural. Tales medidas podían ser adoptadas, cuando ello fuera posible, directamente por los servicios de Ayuntamiento o por vía contractual. En concreto, algunas de las ciudades antes citadas habían procedido a contratar la gestión del servicio de regulación de la población de las palomas.

En cualquier caso, resultaba evidente que el objetivo a perseguir no debía ser, en modo alguno, el exterminio de la especie en la ciudad, sino la garantía de que su presencia no generara perjuicios y sólo reportara beneficios a sus vecinos.

En atención a los argumentos expuestos, se formuló Resolución al Ayuntamiento de Soria en los siguientes términos:

«Ante la posible existencia de una presencia excesiva de palomas en la ciudad de Soria y, en especial, en el centro de la ciudad, y a través de los propios servicios del Ayuntamiento, cuando ello sea posible, o por vía de contratación, llevar a cabo las siguientes actuaciones:

Primero.- Realizar un estudio inicial de la población de palomas con las que cuenta la ciudad de Soria, en el cual se determine su número, tamaño medio, distribución en la ciudad, así como los puntos de alimentación, descanso y nidificación de estos animales.

Segundo.- A la vista de los resultados del mismo, determinar la necesidad, o no, de adoptar medidas de regulación de la población de palomas en la ciudad de Soria, así como proceder a identificar las más adecuadas, considerando para ello experiencias anteriores emprendidas por otras ciudades consistentes en la introducción en la ciudad de algunos individuos de especies de aves rapaces, en el control de los nidos o en la captura del número de palomas que resulte necesario para su posterior traslado a palomares que se encuentren en el medio rural».

En la fecha de elaboración del presente informe, se encontraba pendiente de recepción la contestación del Ayuntamiento de Soria a la resolución citada, aceptando o rechazando su contenido.

4.3. Medidas financieras adoptadas en Argentina ante la crisis económica del país

Dos ciudadanos españoles residentes en Argentina, se dirigieron a esta institución en el año 2002 (expedientes de queja Q/350/02 y Q/384/02) planteando su disconformidad con las medidas financieras que habían sido adoptadas por el Gobierno argentino (la más polémica de todas ellas la denominada “corralito”) y solicitando el amparo de esta institución ante la situación económica generada por la adopción de tales medidas.

Pues bien, considerando el marco de competencias de esta institución, aún cuando no era posible la intervención directa de esta Procuraduría en relación con la problemática indicada, al tener su origen las medidas en cuestión en las Instituciones del Estado Argentino, no podía desentenderse este Comisionado de la situación económica que estaban atravesando muchos emigrantes castellanos y leoneses.

En efecto, ante la crisis económica y financiera que sufría en aquellas fechas Argentina, tanto el Senado y la Cámara de Diputados, como el Gobierno de la Nación habían procedido a la adopción de una serie de medidas dirigidas a la reordenación del sistema financiero y bancario del país que, instrumentadas a través de la Ley nº 25.561, de 6 de enero de 2002, de Emergencia Pública y Reforma del Régimen Cambiario, y de los Decretos 1570/2001, de 1 de diciembre, y 214/2002, de 3 de febrero, habían dado lugar al denominado “corralito” y a la pesificación de las deudas dinerarias.

Eran, por tanto, tales medidas políticas la razón última de la disconformidad manifestada por los ciudadanos. En cualquier caso, no correspondía a esta Procuraduría ni valorar el contenido de las decisiones soberanas que habían sido adoptadas por las Instituciones del Estado argentino, ni fiscalizar la actuación desplegada por las empresas privadas de capital español en aquel país.

No obstante lo anterior, las Instituciones de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, y entre ellas de forma especial esta Procuraduría, como se ha señalado con anterioridad, no podían desentenderse de la situación económica de muchos emigrantes castellanos y leoneses que, en aquella fecha, residían en aquel país, que antaño había sido tierra de promisión para los ciudadanos de esta y de otras tierras de España.

En este sentido, cabía señalar que la situación de los emigrantes castellanos y leoneses en Argentina ya había sido objeto de debate por las Cortes de esta Comunidad Autónoma. Así, con fecha 4 de octubre de 2001, se había presentada por el Grupo Parlamentario Socialista de las Cortes de Castilla y León una pregunta escrita en la cual procedió a interrogar al Gobierno Regional sobre el conocimiento que aquél tuviera de la situación de extrema necesidad de emigrantes castellanos y leoneses en Argentina y sobre la posible concesión de alguna ayuda económica por parte de la Junta de Castilla y León.

La pregunta planteada se contestó por el Consejero de Presidencia y Administración Territorial de la Junta de Castilla y León señalando que, si bien el Gobierno Regional era conocedor de la difícil situación por la que atravesaba el país, inclusión hecha de los ciudadanos castellanos y leoneses que allí residían, no se había recibido en aquella fecha ninguna petición oficial de ayuda económica por parte de los centros de Castilla y León en Argentina.

De lo afirmado por el Gobierno Regional en la contestación precitada, se desprendía que el conducto adecuado para proceder a solicitar la creación de ayudas económicas dirigidas a los emigrantes castellanos y leoneses residentes en Argentina era a través de los centros de Castilla y León que existen en distintas ciudades de aquel país. Esta institución procedió, por tanto, a informar a los autores de las quejas presentadas de los no pocos centros de Castilla y León existentes en Argentina y, en especial, en aquellas Regiones en las que tenían su residencia los ciudadanos que habían acudido a esta institución.

En efecto, a través de los centros de Castilla y León en Argentina, los emigrantes castellanos y leoneses residentes en Argentina podían dirigirse a la Junta de Castilla y León con la finalidad de solicitar la creación de ayudas económicas, o de otro tipo, dirigidas a subvenir sus necesidades, al igual que habían hecho otras Comunidades Autónomas del Estado español, como Galicia. Así mismo, también se ofrecieron los

servicios de esta institución para dar traslado de las solicitudes presentadas en el sentido indicado al órgano administrativo competente.

Por otro lado, también se procedió a poner en conocimiento de los ciudadanos que la Administración General del Estado en el exterior, a través del Servicio de Asuntos Sociales del Consulado General de España en Buenos Aires, contaba con una serie de ayudas económicas dirigidas a atender las necesidades más imperiosas de los ciudadanos españoles residentes en aquel país, así como los lugares donde podía ser obtenida mayor información sobre aquellas ayudas. En efecto, de acuerdo con la información recabada del Ministerio de Asuntos Exteriores existían, en aquella fecha, las siguientes ayudas a las que, cumpliendo los requisitos establecidos para cada una de ellas, se podía acceder: programa de ayudas económicas individuales (ordinarias y extraordinarias); residencias de tercera edad (centros públicos en España y centros privados en Buenos Aires); repatriaciones; visitas domiciliarias y a instituciones asistenciales; asesoramiento, información y orientación; colaboración con otros departamentos de servicio social de Instituciones Públicas Argentinas.

Por último, procedí a manifestar a los ciudadanos que habían planteado la problemática comentada ante esta Procuraduría, el derecho que les asistía a plantear sus quejas ante el Defensor del Pueblo de la Nación Argentina.

En fin, aún cuando esta Procuraduría no resultaba competente para fiscalizar las actuaciones que habían dado lugar a la problemática planteada

en las quejas precitadas, consciente de la difícil situación económica que atravesaban ciudadanos castellanos y leoneses residentes en Argentina, procedí a poner en su conocimiento las alternativas existentes en orden a solicitar ayudas económicas dirigidas a cubrir sus necesidades más acuciantes, al tiempo que me puse a su disposición para colaborar en aquello que se encontrara a mi alcance, siempre, como no podía ser de otra forma, dentro del marco de las competencias que el Ordenamiento jurídico reconoce a esta institución.

4.4. Ayudas a entidades locales incluidas en zonas de acción especial con cargo al Fondo de Cooperación Local para 2002

La queja que se trae a colación en este apartado tiene como número de referencia **Q/1445/02**.

El escrito de denuncia hacía alusión a la Orden de 30 de julio de 2002 de la Consejería de Presidencia y Administración Territorial por la que se conceden ayudas a entidades locales incluidas en zonas de acción especial con cargo al Fondo de Cooperación Local para 2002. Según las manifestaciones del reclamante, se habían producido los siguientes hechos:

«En el Municipio del Condado de Treviño se han concedido tres subvenciones a proyectos presentados por la Diputación de Burgos y se ha hecho caso omiso de los proyectos remitidos por este Ayuntamiento. Consideramos que desde este Ayuntamiento se tiene mayor y mejor conocimiento de las necesidades más urgentes y

básicas que precisan nuestros pueblos, y no se ha tenido en cuenta su criterio en el momento de asignar las ayudas. No obstante, creemos que se ha realizado un reparto de subvenciones en función de intereses políticos y no pragmáticos y justos, en función de necesidades reales, más urgentes y básicas».

Admitida la queja a trámite e iniciada la investigación oportuna sobre la cuestión planteada, se remitió por esa Consejería un informe que literalmente decía:

«En relación al escrito de queja número de referencia Q/07-1445/02, relativo a la “Orden de 30 de julio de 2002, de la Consejería de Presidencia y Administración Territorial, por la que se conceden ayudas a entidades locales incluidas en zonas de acción especial con cargo al Fondo de Cooperación Local para 2002”, en concreto por lo que se refiere al Municipio de Condado de Treviño (Burgos), se emite el siguiente informe:

En los ejercicios 2000 y 2001, la Consejería de Presidencia y Administración Territorial ha convocado y concedido ayudas a Entidades Locales incluidas en Zonas de Acción Especial, convocatorias que se han dirigido a las entidades locales de la Comarca del Bierzo en la provincia de León y del Condado de Treviño en la provincia de Burgos. En estos dos años se han concedido ayudas a los Municipios de Condado de Treviño y La Puebla de Arganzón y a entidades locales menores del primero de

dichos municipios (ya que el segundo no comprende en su término ninguna entidad local menor), con un resultado desigual en la ejecución y justificación de las inversiones.

El Decreto 53/2002, de 4 de abril, regulador del Fondo de Cooperación Local de la Comunidad Autónoma de Castilla y León incluyó dentro de su estructura la línea destinada a Zonas de Acción Especial y, de acuerdo con lo dispuesto en su art. 23, la convocatoria de las ayudas de referencia para 2002 (Orden de 9 de abril de 2002 de la Consejería de Presidencia y Administración Territorial) establece que los territorios a que se dirige son la Comarca del Bierzo en la provincia de León y el Condado de Treviño en la provincia de Burgos. En lo que se refiere al Condado de Treviño, la convocatoria determina que las ayudas se podrán solicitar por todas las entidades locales comprendidas en su ámbito territorial, incluida la Diputación Provincial de Burgos y que, en el caso de Entidades Locales Menores, las solicitudes las habrá de formular el Ayuntamiento del Municipio a que pertenezcan.

Las solicitudes presentadas al amparo de la convocatoria han sido casi diez veces superiores a las disponibilidades presupuestarias existentes, por lo que no se han podido satisfacer todas las demandas.

La Orden de la Consejería de Presidencia y Administración Territorial de 30 de julio de 2002, por la que se conceden las

ayudas de referencia, ha asignado al Condado de Treviño ayudas para proyectos de inversión que ascienden aproximadamente al veinte por ciento de la cantidad consignada en los presupuestos de la Comunidad Autónoma para la línea de Zonas de Acción Especial. Dicha distribución se ha realizado atendiendo a criterios de población, extensión superficial y necesidades de infraestructuras, según la Encuesta de Infraestructura y Equipamiento Local.

Las ayudas se han concedido teniendo en cuenta los criterios establecidos en la convocatoria, esto es: las carencias que presenten los servicios municipales en relación con el nivel medio regional, la situación geográfica, el grado de dispersión de la población, así como aquellas actuaciones que contribuyan a mejorar la calidad de vida de los ciudadanos.

Según el escrito de esa institución, el denunciante alega que el Ayuntamiento tiene mayor y mejor conocimiento de las necesidades más urgentes y básicas de los pueblos del Municipio y no se ha tenido en cuenta su criterio al asignar las ayudas. Sin negar al Ayuntamiento su conocimiento de la realidad de sus pueblos, también es cierto que la Diputación Provincial de Burgos tiene entre sus fines, según el art. 31.2.a) de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local (Ley 7/1985, de 2 de abril) asegurar la prestación integral y adecuada en la totalidad del territorio

provincial de los servicios de competencia municipal, y por ello conoce las infraestructuras que precisan las localidades de la Provincia, cuenta con los Municipios al elaborar sus Planes de Cooperación y trabaja conjuntamente con ellos en la mejora de sus servicios.

En razón de lo expuesto, esta Consejería entiende, como lo entendió al conceder las ayudas de referencia, que la asignación de las ayudas en el territorio del Condado de Treviño no solo es ajustada a derecho, sino que además es beneficiosa para el Municipio de Condado de Treviño».

A la vista del contenido de la información proporcionada a esta Procuraduría, así como de la documentación que obraba en el expediente de queja, se procedió a determinar la potencial concurrencia de irregularidades de la actuación desarrollada por la Consejería de Presidencia, abordando para ello el supuesto carácter discrecional de los Fondos de Cooperación Local.

A este respecto, comenzamos recordando que con relación a la resolución de las peticiones realizadas respecto a los Fondo de Cooperación Local suele afirmarse generalmente el carácter discrecional de la misma; discrecionalidad -habría que concluir- tanto para denegar como para otorgar.

Pues bien, semejante consideración del carácter discrecional de la resolución administrativa, que se completaría con la negación de cualquier

pretensión jurídicamente protegible en el solicitante, en mi opinión debía ser radicalmente descartada. Ello porque esa discrecionalidad no debe entenderse como facultad para decidir libremente entre distintas alternativas, todas justas en función de criterios políticos, económicos o sociales que sólo a la administración es dable apreciar -con lo que de hecho el fondo mismo de la decisión, como se ha dicho, no sería fiscalizable-, sino como reconocimiento de que la administración debe apreciar las singulares circunstancias que concurren en el solicitante para de esa forma ajustar de la manera más adecuada y correcta a derecho las previsiones normativas de las bases concursales.

Puesto de manifiesto lo anterior, y centrándonos en los Fondos de Cooperación Local, se consideró importante destacar que los mismos son, por un lado, un tipo de subvención administrativa y, por otro, un instrumento a través del cual se expresa la solidaridad de la comunidad autónoma con las demás entidades administrativas y una fórmula de cogestión a fin de satisfacer adecuadamente el interés general. La sentencia del Tribunal Supremo de 31-03-1999 (RJ 1999\3296) así lo expresa claramente respecto a los Planes Provinciales de Cooperación, doctrina que puede ser ampliada a los Fondos de Cooperación Local por ser idéntica su naturaleza (así se desprende tanto de lo dispuesto en la Ley 1/1998, de 4 de junio, de Régimen Local de Castilla y León como en el Decreto 53/2002, de 4 de abril, regulador del Fondo de Cooperación Local de la Comunidad Autónoma de Castilla y León):

“Las subvenciones que concede el Estado a otras entidades administrativas inferiores (como en el caso que nos ocupa, si procediere conforme a la ley) son un tipo de subvención que la doctrina científica califica como subvención administrativa, y son instrumentos a través del cual se expresa la solidaridad del Estado con las demás entidades administrativas públicas y es, a la vez, una fórmula de cogestión (a fin de satisfacer adecuadamente los intereses generales), que obliga al Estado a procurar el adecuado empleo de los caudales públicos que salgan de sus Presupuestos: de ahí que las subvenciones administrativas que acuerde el Estado para cooperar en la financiación de las obras y servicios de competencia municipal, debe hacerse a través del correspondiente procedimiento y recaer la correspondiente resolución positiva sólo cuando se dan los requisitos que la ley exige.”

Sentado lo anterior, se recordó:

1. Aunque los Fondos de Cooperación Local persiguen, junto a la preferente finalidad de “cooperación”, una cierta función de “coordinación” en el aseguramiento y garantía de la adecuada prestación de los servicios municipales, especialmente en los mínimos establecidos en el art. 26.1 LRBRL, en ningún caso ello supone que la Junta de Castilla y León asuma la titularidad de los servicios y obras que ostentan los municipios. Las obras de los Fondos de Cooperación Local son de competencia de las entidades locales, dado que la cooperación interadministrativa parte

siempre de la formulación de una actuación conjunta dentro de las respectivas competencias para la consecución de un fin determinado.

2. Como consecuencia de lo anterior, son las entidades locales quienes solicitan, en el trascurso de un “procedimiento complejo” la inclusión de la correspondientes obras en los Fondos de Cooperación Local, no siendo posible la inclusión por parte de Junta, de modo unilateral, de ninguna obra que no haya sido solicitada por la entidad local correspondiente.

3. La aportación económica que han de efectuar las entidades locales para la ejecución de las obras incluidas en los Fondos.

4. El Decreto 53/2002, de 4 de abril, regulador del Fondo de Cooperación Local de la Comunidad Autónoma de Castilla y León establece el carácter de entidad concedente de subvenciones a la Junta respecto a los Fondos de Cooperación Local.

5. El punto 2 del art. 32 de la Ley 15/2001, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad de Castilla y León recoge, expresamente, la naturaleza subvencional de los Fondos de Cooperación Local.

De lo dicho se extrajo la siguiente conclusión: los Fondos de Cooperación Local se configuran como un instrumento, de naturaleza subvencional, para la asignación de recursos.

Sentado lo anterior, se señaló que según el art.122.1 de la Ley 7/1986, de 23 de diciembre, de la Hacienda de la Comunidad de Castilla y León (en adelante LH), las subvenciones y ayudas públicas se otorgarán bajo los principios de publicidad, concurrencia y objetividad. Dichos principios no son sino la aplicación al campo del gasto subvencional del principio constitucional de igualdad ante la Ley (art. 14 CE) y del de equitativa distribución de los recursos públicos a través del gasto público (art. 31.2 CE), principios que también vienen referidos en el art. 81.6 del Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria aprobado por el RDLeg 1091/1988, de 23 de diciembre (en adelante TRLGP).

En este sentido se recordó, tal y como han puesto de manifiesto tanto la doctrina como la jurisprudencia, que aunque la política subvencional se caracteriza por su carácter desigual e, incluso, desde el punto de vista formal, por su tendencia discriminatoria -la decisión de subvencionar en sí misma pretende una desigualdad y una diferenciación, favoreciendo a una concreta actividad o a un beneficiario particular y no a otros-, no es menos cierto que el principio de igualdad opera, incluso a riesgo de situarse en un lugar que sólo a los poderes públicos les corresponde, cuando lo que se trata es de juzgar la actuación igualitaria de la administración con relación a la identificación de los posibles beneficiarios de una ayuda o a la determinación de los criterios de concesión. En este supuesto, lo que es exigible, es que la administración, una vez adoptada la decisión misma de subvencionar, justifique con base

en un criterio proporcional, objetivo y razonable, por qué la subvención se concede a unos beneficiarios determinados y no a otros, y que dicha valoración la realice en el marco de un procedimiento reglado que garantice la libre concurrencia de solicitantes y la actuación objetiva, transparente y motivada de la decisión. Es en la identificación de los beneficiarios, y en la concreción de los criterios de valoración, donde el principio de igualdad despliega toda su eficacia como límite de la decisión de subvencionar, juridificándola y adaptándola a las prescripciones constitucionales, tal y como ha venido destacando tanto la jurisprudencia del Tribunal Supremo como la del propio Tribunal Constitucional. En palabras del Tribunal Supremo en sentencia de 03.03.1993 (art.2094):

“... el establecimiento de las subvenciones puede ser discrecional para la Administración, pero una vez anunciadas, termina la discrecionalidad y comienza la regla y el reparto concreto escapa del puro voluntarismo de la Administración”.

Centrándonos en el principio de objetividad, por su importancia para el caso que nos ocupaba, se empezó afirmando que se trata de un principio de aplicación a todo el actuar administrativo (art. 103 CE), quedando concretado en que la administración debe autolimitar su “discrecionalidad”, mediante la fijación de los criterios de valoración de las peticiones y la ulterior motivación de la resolución de concesión.

Así, tal como ha puesto de manifiesto el Tribunal Constitucional, el reconocimiento de la sumisión de la administración a la Ley y al Derecho

que la Constitución eleva a núcleo central que preside el obrar administrativo –art.103.1 CE-, equivale a una prohibición generalizada de áreas de inmunidad en esta parcela del ordenamiento jurídico, conectándose de este modo la garantía de sumisión a la norma con la interdicción de arbitrariedad en el obrar de los poderes públicos (art.9 CE) y la primacía de la Ley, como postulado básico de un Estado de Derecho (art. 1 CE). Colorario inevitable de este marco normativo en que la Constitución encaja la actuación administrativa es, a su vez, la sujeción de los actos de ésta al control de los Tribunales de Justicia (art.106.1 CE).

En desarrollo de este mandato Constitucional, con la finalidad clara de establecer modulaciones al principio de “presunción de certeza o racionalidad de la actuación administrativa” -lo que se ha llamado “discrecionalidad técnica” de los órganos de la administración, en cuanto promueven y aplican criterios resultantes de los concretos conocimientos especializados, requeridos por la naturaleza de la actividad desplegada por el órgano administrativo-, tanto la doctrina científica como la jurisprudencia han establecido un límite claro a la mal denominada “discrecionalidad”: el principio de interdicción de la arbitrariedad.

En este sentido, se señaló que no presenta duda alguna que en nuestro ordenamiento la arbitrariedad opera como límite del ejercicio de las potestades discrecionales. Esta concepción de la discrecionalidad como algo diverso de lo arbitrario aparece entre nosotros en la actualidad,

respaldada en el propio texto constitucional, que en su art. 9.3 proclama el principio de interdicción de la arbitrariedad.

La interdicción de la arbitrariedad engloba la prohibición de la desigualdad, pero además de esta aceptación básica e indiscutible de la noción de la arbitrariedad puede identificarse una segunda acepción, estrechamente ligada a la primera. De acuerdo con esta segunda acepción la arbitrariedad es equivalente a una “irregularidad caprichosa”. El acto arbitrario es un acto de fuerza que no se funda en criterio alguno, que se basa única y exclusivamente en el antojo de quien dispone del poder. Por tanto, lo que caracteriza al acto arbitrario no es sólo su disconformidad con el Derecho, sino, también y fundamentalmente, carecer de fundamento alguno, es decir, no basarse en ninguna regla o criterio, ni jurídico ni de otro tipo. Es precisamente este aspecto característico de lo arbitrario lo que permite distinguir con mayor claridad lo discrecional de lo arbitrario. El contenido de la decisión discrecional no vendrá plenamente fundado en una regla o criterio jurídico, pues precisamente el ordenamiento ha confiado a la autoridad pública en cuestión la determinación de dicho contenido conforme a los criterios que considere más convincentes y que no están proporcionados por el ordenamiento. Pero, en todo caso, la decisión discrecional es fruto de un juicio y como tal, si pretende presentarse como admisible, ha de tener un fundamento suficiente. En esa existencia de razones o criterios que respalden la decisión, reside, precisamente, la diferencia entre acto discrecional y el acto arbitrario. La decisión

discrecional es aquella cuyo contenido posee una justificación, se apoya en unas razones.

Efectivamente, la motivación es un elemento importante, en cuanto vía a través de la que se hacen públicas las razones de hecho y de Derecho que fundamentan el acto. Además, en la actualidad, el art. 54 f) de la LRJ-PAC exige la motivación de los actos que se dicten en el ejercicio de potestades discrecionales. Ahora bien, como aclaran González Pérez y González Navarro, la motivación es un requisito formal del acto administrativo, a través del cual se hace sucinta referencia a las razones de hecho y Derecho que lo fundamentan. Por su parte, los motivos son las razones justificativas de la decisión administrativa, las consideraciones en las que se basa y que, por tanto, la fundamentan, los eslabones que integran la cadena del *iter voluntatis* y conducen a la adopción de una decisión concreta. Así, el elemento relevante a la hora de enjuiciar la arbitrariedad de una decisión no es realmente la motivación, sino los motivos, las razones de fondo que permiten justificar la decisión. La importancia de la motivación radica en la expresión de los motivos, pero son estos últimos los realmente trascendentes a efectos de realizar una crítica del ejercicio de una determinada potestad discrecional. Es la explicación de los motivos lo que cumple una función de garantía, en la medida en que permite conocer el proceso lógico que ha llevado a la Administración a la adopción de una determinada decisión y el grado de maduración y racionalidad de esa elección.

Partiendo de estas premisas, se estableció que el Decreto 53/2002, de 4 de abril, regulador del Fondo de Cooperación Local de la Comunidad Autónoma de Castilla y León impone a la Junta aprobar anualmente un Fondo de Cooperación Local que se destinará a financiar, por orden de prioridad, la infraestructura y equipamiento de servicios municipales mínimos y obligatorios. Trasladando lo dicho por el Tribunal Supremo a través de la sentencia de 03-04-1998 (RJ 1998\3372) respecto a los Planes Provinciales de Cooperación de Obras y Servicios afirmamos:

1. A través de ellos puede la Comunidad Autónoma cumplir los fines propios y específicos que le encomienda la Ley 1/1998, de 4 de junio, de Régimen Local; es decir, garantizar los principios de solidaridad y equilibrio intermunicipales en el marco de la política económica y social y, más particularmente, asegurar la prestación integral y adecuada en la totalidad del territorio autonómico de los servicios de competencia municipal (art. 109 de la Ley 1/1998, de 4 de junio, de Régimen Local de Castilla y León).

2. Se configura así como uno de los instrumentos adecuados para la asignación de recursos con criterios objetivos, a fin de consagrar una mejora de nivel de vida en aquellos municipios carentes de algunos equipamientos comunitarios básicos.

De lo dicho hasta ahora dedujimos:

1. Los Fondos de Cooperación Local se configuran como un instrumento, de naturaleza subvencional, para la asignación de recursos.

2. El art. 2 del Decreto 53/2002, de 4 de abril, regulador de los Fondos de Cooperación Local de la Comunidad de Castilla y León establece, taxativamente, que dichos Fondos tienen la finalidad de asegurar, con carácter prioritario, la prestación integral y adecuada, en la totalidad del territorio de la comunidad autónoma, de los servicios mínimos obligatorios. [Art. 26.1) de la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local].

3. La asignación de los recursos contenidos en los Fondos de Cooperación Local deberá realizarse con base en criterios objetivos.

Para finalizar recordamos que el Tribunal Supremo ha reconocido el derecho de los vecinos a exigir la prestación y, en su caso, el establecimiento de los servicios públicos en el supuesto de constituir una competencia municipal propia de carácter obligatorio, llegando a obligar a los Ayuntamientos a incluir en sus presupuestos, si fuera necesario, las partidas para realizar las obras oportunas (STS 25-04-1989 RJ 1989\3233).

Así las cosas, la conclusión fue evidente: existe un bloque de legalidad y una “definición” del interés público respecto a los Fondos de Cooperación Local. A saber:

1. El art. 109 de la Ley 1/1998, de 4 de junio, de Régimen Local de Castilla y León, establece respecto a la Comunidad Autónoma, la coordinación con las entidades locales y cooperación económica con las mismas a través de los Fondos de Cooperación Local con la finalidad de

asegurar la prestación integral y adecuada, en la totalidad del territorio de la comunidad autónoma, de los servicios mínimos obligatorios.

2. El art. 1 del Decreto 53/2002, de 4 de abril, regulador del Fondo de Cooperación Local de la Comunidad Autónoma de Castilla y León señala que a los efectos de lo dispuesto en el número anterior, la Comunidad Autónoma aprueba anualmente en sus Presupuestos Generales el Fondo de Cooperación Local.

3. El art. 26.1 a) de la mencionada Ley 7/1985, Reguladora de las Bases de Régimen Local detalla, con claridad meridiana, los servicios mínimos obligatorios que todo Municipio debe de prestar.

Llegados a este punto, a modo de recapitulación de lo dicho hasta ahora respecto al carácter discrecional de los Fondos de Cooperación Local, afirmamos:

a) La concurrencia competitiva constituye el cauce de selección de beneficiarios en los Fondos de Cooperación Local, por imperativo de los principios de concurrencia y objetividad. El citado procedimiento exige la existencia de un marco normativo previo que precise los criterios que el órgano decisor va a utilizar en la valoración de los proyectos presentados. Cuanto menos precisos sean estos criterios mayor trascendencia tendrá, desde el punto de vista de la legalidad administrativa, la existencia de una motivación que ponga de manifiesto los motivos que han llevado al órgano decisor a elegir a los beneficiarios.

b) Existe un bloque de legalidad y una “definición” del interés público respecto a los Fondos de Cooperación Local que limitan radicalmente el ejercicio de facultades discrecionales a la hora de resolver las solicitudes formuladas por las distintas entidades locales, en el caso de que el marco normativo previo no haya precisado detalladamente los criterios de valoración de los proyectos presentados. Como mínimo, tendrá que tener en cuenta, por un lado, el objeto de los proyectos presentados y, por otro, la capacidad económica y de gestión de las entidades locales que lo hayan presentado.

c) A las entidades locales solicitantes les asiste una pretensión jurídicamente protegible a que la Junta de Castilla y León le otorgue la subvención si reúne los requisitos y condiciones exigibles y su proyecto, en última instancia, resulta ser el más conveniente para el interés público.

d) El órgano decisor de la Junta tiene la obligación de motivar razonadamente la resolución recaída en el procedimiento seguido en la concesión de las subvenciones con cargo a los Fondos de Cooperación Local.

Sentado lo anterior, y a efectos del reconocimiento de la situación jurídica pedida en la queja, señalamos:

- Por Orden de 9 de abril de 2002, de la Consejería de Presidencia y Administración Territorial, se efectuó convocatoria pública para la concesión de ayudas a Entidades Locales incluidas en zonas de acción especial con cargo al Fondo de Cooperación Local con base a los dispuesto

en el art. 5 en relación con el 23 y 24 del Decreto 53/2002 y el art. 122 de la LH. Respecto a la misma cabe destacar, para el caso que nos ocupa, lo siguiente:

- En su Base 3ª establecía:

“Las ayudas a que se refiere la presente convocatoria se podrán solicitar por todas las entidades locales comprendidas en el ámbito territorial de la Comarca del Bierzo y en el caso del Condado de Treviño por todas las entidades locales comprendidas en su ámbito territorial, incluida la Excelentísima Diputación Provincial de Burgos.

En el supuesto de inversiones en obras y servicios de Entidades Locales Menores, las solicitudes las habrá de formular el Ayuntamiento del Municipio a que pertenezcan, que asimismo será el beneficiario de la ayuda. Conforme a las normas de la Ley de Régimen Local de Castilla y León, el Ayuntamiento podrá delegar en la Entidad Local Menor la ejecución de la inversión.”

Por lo tanto, en el supuesto de inversiones de obras y servicios de Entidades Locales Menores, las solicitudes solo podían formularse por el Ayuntamiento del Municipio a que pertenezcan, sin que fuera posible su petición a través de la Diputación Provincial correspondiente.

- En su Base 4ª señalaba:

“Las ayudas se destinarán a financiar la ejecución de los proyectos de inversión para la implantación de nuevos servicios o la mejora y ampliación de los existentes, siempre que sean de competencia de la Entidad Local solicitante.

Para la concesión de las ayudas se tendrán en cuenta los siguientes criterios: las carencias que presenten los servicios municipales en relación con el nivel medio regional, la situación geográfica, el grado de dispersión de la población, así como aquellas actuaciones que contribuyan a mejorar la calidad de vida de los ciudadanos”.

Se establecían unos criterios de valoración de las solicitudes presentadas tan genéricos que obligaban al órgano decisor a explicar pormenorizadamente los motivos de su decisión en la medida que permitía conocer el proceso lógico que había llevado a la administración a la adopción de una determinada decisión y el grado de maduración y racionalidad de su decisión.

- En su Base 9ª establecía:

“En lo no dispuesto en la presente Orden, se estará a lo establecido en la normativa reguladora del Fondo de Cooperación Local”.

Convenía en este punto recordar que el art. 2 del Decreto 53/2002, de 4 de abril, regulador de los Fondos de Cooperación Local de la Comunidad de Castilla y León establece, taxativamente, que dichos Fondos tienen la finalidad de asegurar la prestación integral y adecuada, en la

totalidad del territorio de la comunidad autónoma, de los servicios mínimos obligatorios. [Art. 26.1) de la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local].

- Por Orden de 30 de julio de 2002, de la Consejería de Presidencia y Administración Territorial, se resolvió la concesión de ayudas a entidades locales incluidas en zonas de acción especial con cargo al Fondo de Cooperación Local para el 2002. De la misma cabía destacar:

- Respecto al Condado de Treviño, las únicas ayudas que se habían concedido habían sido para inversiones en obras y servicios de tres Entidades Locales Menores que no habían sido solicitadas por el Ayuntamiento del citado Condado sino por la Diputación Provincial de Burgos, incumpliendo, claramente, lo dispuesto en el punto 2º de la Base 3ª de la Orden de 9 de abril de 2002.

- En la documentación remitida a esta Procuraduría no constaba informe o dictamen alguno donde se especificaran los criterios de valoración de las peticiones realizadas por las distintas entidades locales.

- Se habían concedido algunas ayudas sin tener en cuenta el orden de prioridades establecido en el art. 2 del Decreto 53/2002 ya que se subvencionaron proyectos que no podían incluirse dentro del apartado de infraestructura y equipamiento de servicios municipales mínimos y obligatorios a tenor de lo dispuesto en el art. 26.1 a) de la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local, habiendo rechazado otros que si podían ser encuadrados en dicho apartado.

De lo expuesto, con las reservas que debían tenerse por la falta de documentación comentada, se desprendía que la Orden de 30 de julio de 2002, de la Consejería de Presidencia y Administración Territorial, por la que se concedieron ayudas a entidades locales incluidas en zonas de acción especial con cargo al Fondo de Cooperación Local para 2002 adolecía de un vicio de anulabilidad a tenor de lo dispuesto en el art. 63 de la LRJ-PAC en relación con el 53.2 y 54.f de la misma Ley. En este sentido, se recordó la doctrina legal del Consejo de Estado y la jurisprudencia de Tribunal Supremo sobre la excepcionalidad con la que hay que aplicar la causa de nulidad de pleno derecho del art. 62.1.e) del mencionado texto legal, que exige en estos casos, que se haya prescindido por entero, de un modo manifiesto y terminante, del procedimiento obligado para elaborar el correspondiente acto administrativo.

Por todo ello, se formuló la siguiente resolución:

«Primero. Que a tenor de lo dispuesto en el art. 103 de la LRJ-PAC se proceda a declarar lesiva la Orden de 30 de julio de 2002, de la Consejería de Presidencia y Administración Territorial, por la que se conceden ayudas a entidades locales incluidas en zonas de acción especial con cargo al Fondo de Cooperación Local para el 2002.

Segundo. Que en convocatorias futuras, las Bases que se aprueben para la selección de proyectos de inversión de las entidades locales a incluir en los Fondos de Cooperación Local precisen, de manera

detallada, los criterios que el órgano decisor deberá utilizar en la valoración de los proyectos presentados.

Tercero. Que a la hora de establecer los criterios que el órgano decisor deberá utilizar en la valoración de los proyectos presentados se tenga en cuenta la existencia de un bloque de legalidad y una definición del interés público respecto a los Fondos de Cooperación Local».