

# ÁREA K

## ÁREA K

### ACTUACIONES DIVERSAS

<b>Expedientes Área.....</b>	<b>185</b>
<b>Expedientes remitidos a otros Defensores.....</b>	<b>66</b>
<b>Expedientes admitidos.....</b>	<b>41</b>
<b>Expedientes rechazados.....</b>	<b>72</b>

En el año 2001 el número de quejas presentadas por los ciudadanos ante esta Institución en relación con las materias integradas en la presente área ha sido ligeramente inferior al correspondiente al año anterior (185 en el 2001, por 193 en el 2000). Sin embargo, cabe señalar que se mantiene la evolución creciente del número de expedientes correspondientes a este ámbito material, al cual ya hacía referencia en el informe relativo al año anterior.

Por materias, al mantenimiento de la conflictividad derivada de la imposibilidad de acceso en muchos lugares de la Región a tecnologías propias de la sociedad de la información en la que vivimos, procede añadir el incremento de las quejas planteadas por los ciudadanos en relación con los servicios de transporte, especialmente por carretera. Unas y otras

inciden en el nivel de infraestructuras de la Comunidad Autónoma, sin lugar a dudas, uno de los elementos esenciales de desarrollo de cualquier espacio territorial.

Al igual que sucedía en años anteriores, el número de Resoluciones adoptadas por esta Procuraduría, en relación con las materias integradas en la área que nos ocupa es reducido, debido a que la distribución competencial, constitucional y estatutariamente establecida, identifica a la Administración General del Estado como la autora última de la actividad frente a la cual muestran su disconformidad los ciudadanos en este ámbito sectorial, lo cual motiva la remisión de un amplio porcentaje de las quejas presentadas a la Institución del Defensor del Pueblo. Únicamente en el sector material de los transportes es posible encontrar ámbitos en los cuales corresponde a la Administración autonómica o Local el ejercicio de competencias ejecutivas.

## **1. CORREOS Y TELECOMUNICACIONES**

### **1.1. Correos**

Corresponde la prestación del servicio de correos en la Comunidad Autónoma de Castilla y León, al igual que en el resto del país, a la “Sociedad Estatal Correos y Telégrafos, Sociedad Anónima”, cuyo capital pertenece íntegramente a la Administración del Estado. La dependencia, funcional y orgánica, de la Sociedad Estatal citada en relación con la Administración General del Estado determina la competencia de la

Institución del Defensor del Pueblo para conocer de las quejas relacionadas con el funcionamiento de aquélla.

De conformidad con lo anterior, esta Procuraduría ha procedido, al igual que en años anteriores y de acuerdo con lo dispuesto en el apartado segundo del art. 4 de la Ley reguladora de la Institución, en el ámbito de la cooperación y coordinación con el Defensor del Pueblo, a dar traslado de los expedientes sobre la actuación de la Sociedad Estatal citada a aquel Comisionado Parlamentario. Así ocurrió en los expedientes **Q/230/01, Q/300/01, Q/475/01, Q/791/01, Q/1197/01, Q/1435/01, Q/1556/01, Q/1951/01 y Q/2159/01.**

El análisis del contenido de las quejas señaladas revela un incremento de su número en relación con las presentadas en el año 2000 (nueve en el año 2001, cinco en el año 2000) y una generalización de su contenido, en casi todas ellas integrado por una ausencia del reparto de correo o una defectuosa ejecución del mismo.

## **1.2. Telefonía**

Un breve repaso de la configuración del servicio de telefonía en nuestro Ordenamiento Jurídico debe partir de lo dispuesto en el art. 2 de la Ley 11/1998, de 24 de abril, General de Telecomunicaciones, que califica a las telecomunicaciones como servicios de interés general que se prestan en régimen de competencia, teniendo únicamente la consideración de servicio público y estando sometidos, por tanto, a las obligaciones propias del

mismo, los servicios regulados en el art. 5 y en el Título III de la precitada Ley.

En concreto, y a los efectos que aquí interesan, de conformidad con lo dispuesto en el apartado primero del art. 37 de la Ley General de Telecomunicaciones, se entiende por servicio universal de telecomunicaciones el conjunto definido de servicios de telecomunicaciones con una calidad determinada, accesibles a todos los usuarios con independencia de su localización geográfica y a un precio asequible.

Bajo el concepto de servicio universal de telecomunicaciones, se deberá garantizar, entre otros servicios, que todos los ciudadanos puedan recibir conexión a la red telefónica pública fija y acceder a la prestación del servicio telefónico fijo disponible para el público.

A la forma de prestación del servicio universal de telecomunicaciones se refiere el art. 38 de la Ley General de Telecomunicaciones, de conformidad con el cual cualquier operador que tenga la consideración de dominante en una zona determinada, podrá ser designado para prestar, dentro de ella, cualesquiera de los servicios incluidos en el concepto de servicio universal.

Pues bien, la ausencia de prestación de servicios integrados dentro del servicio universal de telecomunicaciones o lo defectuoso de aquélla ha dado lugar a un número elevado de quejas, concretamente veintiséis. Muchas de ellas derivaban de la necesaria utilización por los ciudadanos de

los denominados TRAC (teléfonos rurales de acceso celular), problemática ésta también íntimamente relacionada con la imposibilidad de acceso al servicio de Internet en numerosos núcleos rurales de la Región a la cual me referiré más adelante. Una vez más, las deficientes infraestructuras tecnológicas de la Comunidad Autónoma han generado desigualdades entre los ciudadanos que residen en las capitales de provincia y otros núcleos urbanos y aquellos que lo hacen en núcleos rurales, lo cual en una Comunidad Autónoma con una estructura poblacional como la de Castilla y León cobra, aun si cabe, mayor relevancia.

Ahora bien, en aquellos supuestos en los que el objeto de la queja se limitaba a la ausencia de prestación del servicio telefónico, a la deficiente calidad del mismo o a la disconformidad de su autor con la facturación girada como contraprestación al disfrute de aquél, considerando que el operador encargado de la prestación del servicio universal es una sociedad anónima, actualmente integrante del sector privado, la cual debe hacerlo de conformidad con las condiciones previstas en la normativa emanada del Estado y previa obtención del título jurídico habilitante otorgado por aquél, las quejas presentadas fueron objeto de remisión a la Institución del Defensor del Pueblo, cumpliendo así con el mandato contenido en el párrafo segundo del art. 4 de la Ley reguladora de esta Procuraduría.

Sin perjuicio de lo anterior, y con objeto de poner en conocimiento de los reclamantes la vía jurídica adecuada para encauzar su reclamación frente al operador del servicio telefónico, en la notificación realizada al

ciudadano de la remisión operada al Defensor del Pueblo se estimó oportuno, a efectos exclusivamente informativos y al igual que ocurría el año anterior, poner de manifiesto la norma contenida en el art. 61 del RD 1736/1998, de 31 de julio, que aprueba el Reglamento de desarrollo del Título III de la Ley General de Telecomunicaciones, en lo relativo al servicio universal de telecomunicaciones, a las demás obligaciones de servicio público y a las obligaciones de carácter público en la prestación de los servicios y en la explotación de las redes de telecomunicaciones.

En este sentido se informó al usuario del servicio sobre la normativa aplicable a su reclamación, los motivos por los cuales puede ser formulada aquélla, la forma en la cual se debe llevar a cabo la misma (trámite previo que debe cumplirse, requisitos que debe cumplir el escrito de reclamación y lugar al que debe dirigirse el mismo) y, en fin, la resolución que, en vía administrativa debe adoptarse frente a la presentación de aquélla y recursos administrativos y jurisdiccionales que caben frente a la misma.

Por último, en dos de las quejas presentadas en relación con el servicio de telefonía (Q/1208/00, Q/2408/00), la disconformidad de su autor, en realidad, tenía como objeto una actuación municipal. Dicha actuación no era otra que la denegación al operador de telefonía correspondiente de la licencia necesaria para proceder a la ampliación de las instalaciones de redes de telefonía fija.

Admitidas las quejas a trámite, se solicitó información relativa a la problemática planteada a los Ayuntamientos afectados (Ayuntamiento de Ciudad Rodrigo y de Aldeadávila de la Ribera, respectivamente, de la provincia de Salamanca).

En ambos casos, la fundamentación utilizada para denegar al operador la licencia urbanística correspondiente se hallaba en la exigencia de que las obras necesarias para la ampliación de las instalaciones solicitada se llevase a cabo de forma subterránea y no mediante la instalación de postes, como se pretendía.

A la vista de lo informado en ambos supuestos, no se apreció la concurrencia de irregularidad alguna en la actuación llevada a cabo por los respectivos Ayuntamientos. En efecto, la normativa urbanística aplicable en los dos casos establecía expresamente que el alumbrado público y la energía eléctrica, siempre que fuera posible en el primer caso y siempre en el segundo caso cuando se trate de terrenos urbanizados o en curso de urbanización, se instalaría a través de redes subterráneas bajo tubo y con arquetas registrables.

Pues bien, valorando que las redes de telefonía son asimilables a las citadas, esta Institución consideró que el criterio seguido por los Ayuntamientos citados respondía al contenido de la normativa aplicable y al mantenimiento de una cierta uniformidad en la adopción de decisiones relativas a la forma de instalación de infraestructuras de sistemas necesarios para la vida diaria como son el eléctrico o el telefónico.

No obstante, de la investigación llevada a cabo en relación con el primero de los expedientes citados (Q/1208/00), se desprendía el incumplimiento, por parte del Ayuntamiento de Ciudad Rodrigo, de una de las obligaciones formales que vinculan a todos los sujetos públicos en sus relaciones con los ciudadanos, cual es la obligación de dar respuesta a todas las reclamaciones presentadas por los administrados. Por ello se dictó resolución en la que, según los términos literales de dicha resolución, se recomendaba a la Administración municipal:

*“Primero.- Con carácter general, observar la obligación de resolver todas las solicitudes presentadas por los ciudadanos que vincula a esa Administración Municipal.*

*Segundo.- Con carácter singular, contestar al autor del escrito indicado, señalando la adecuación, en su caso, de las obras llevadas a cabo por el operador con la autorización administrativa concedida para ello por esa Corporación Municipal, el resultado final de las obras en cuestión, así como cualquier otro extremo que, a su juicio, resulte relevante para proporcionar una adecuada contestación a las pretensiones del ciudadano.”*

La resolución indicada fue aceptada por el Ayuntamiento de Ciudad Rodrigo, lo cual, una vez puesto en conocimiento del autor de la queja, motivó el archivo de la misma.

### **1.3. Televisión**

La configuración de la televisión como servicio público, reconocida legalmente y confirmada por el Tribunal Constitucional, exige que su finalidad sea la de satisfacer el interés de los ciudadanos y la de contribuir al pluralismo informativo, a la formación de una opinión pública libre y a la extensión de la cultura.

La forma en la cual debe ser prestado aquel servicio público es, de conformidad con lo dispuesto en la Ley 10/1988, de 3 de mayo, reguladora de la televisión privada, la gestión indirecta, correspondiendo la titularidad del servicio a la Administración Estatal. El art. 2 de la citada Ley añade que la gestión indirecta del servicio público de la televisión se realizará por sociedades anónimas, en régimen de concesión administrativa.

La configuración jurídica del servicio de televisión expuesta ha condicionado el contenido de las intervenciones llevadas a cabo por esta Procuraduría, tanto a instancia de parte como de oficio, en relación con esta materia. Tales intervenciones se pueden sistematizar en dos grupos: las relacionadas con la propia configuración del Ente Público Radiotelevisión Española y las motivadas por las deficientes condiciones de recepción de determinados canales de televisión en espacios geográficos rurales.

### 1.3.1. Configuración jurídica del ente público Radiotelevisión Española

En el expediente **Q/970/01**, un colectivo vinculado a RTVE Castilla y León, planteaba que la incorporación del ente público RTVE a la Sociedad Estatal de Participaciones Industriales, ponía en tela de juicio la prestación del servicio público que aquel Ente Público tiene encomendada.

A la vista del contenido de la queja presentada, y aun cuando la adscripción del ente público RTVE a la SEPI no constituía vulneración del Ordenamiento Jurídico que pudiera justificar la intervención de esta Institución, se consideró conveniente realizar las siguientes apreciaciones al autor de la queja.

El ente público RTVE de conformidad con lo dispuesto en la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado, se encuentra configurado como un Organismo Público que se rige, en primer lugar, por su legislación específica, y, supletoriamente, por la citada Ley. Respecto al citado Organismo el Gobierno y la Administración General del Estado ejercen las facultades que recoge la normativa reguladora del mismo, siempre con estricto respeto a su ámbito de autonomía.

Pues bien, el art. 60 de la Ley 14/2000, de 29 de diciembre, de Medidas fiscales, administrativas y del orden social, procedió a la adscripción del ente público RTVE a la Sociedad Estatal de Participaciones Industriales a quién corresponde en la actualidad, con pleno respeto a los

principios de autonomía, pluralidad y neutralidad establecidos por la Ley 4/1980, de 10 de enero, por la que se aprueba el Estatuto del ente público RTVE y sin perjuicio de las competencias atribuidas en dicho Estatuto al Director general y al Consejo de Administración del ente, ejercer las funciones atribuidas a la SEPI en la Ley 5/1996, de 10 de enero, de Creación de Determinadas Entidades de Derecho Público.

En principio, y a juicio de esta Procuraduría, la adscripción del Ente Público RTVE a la SEPI entraba dentro del marco de las facultades organizativas que el Gobierno y la Administración General del Estado poseen respecto a cualquier ente público que se integre dentro de la administración instrumental estatal, por lo que nada cabía objetar a la precitada adscripción.

Ahora bien, también era cierto que la operación organizativa referida no podía afectar a la naturaleza de servicio público esencial de titularidad estatal que la radiodifusión y la televisión ostentan, de conformidad con lo dispuesto en el art. 1.2 de la Ley 4/1980, de 10 de enero, ni a cualquier otro de los principios generales establecidos en el Título I de la citada norma legal (en especial, en su art. 4).

Por ello, se indicó al autor de la queja la posibilidad que le asistía de solicitar la intervención de esta Institución en todos aquellos supuestos individualizados en los que se produjera, a su juicio, la vulneración de alguno de los principios que, de conformidad con la normativa vigente,

deben presidir la prestación de los servicios públicos de radiodifusión y televisión.

Por tanto, y como no podía ser de otra forma, esta Institución se comprometía allí a trabajar, dentro del marco de las funciones conferidas en su Ley reguladora, en aras de garantizar que RTVE desempeñe las funciones que tiene atribuidas con sujeción a los principios que han de presidir su actividad.

### 1.3.2. Deficiente recepción de canales de televisión

A lo largo del año 2001 dos quejas han motivado la intervención de esta Institución en relación con la problemática indicada, a saber: los expedientes **Q/698/00** y **Q/1647/00**. El contenido de las actuaciones llevadas a cabo por esta Institución en dichos expedientes fue análogo, por lo que en este informe sólo se hará referencia al segundo de ellos.

En el escrito inicial de queja que dio lugar al expediente **Q/1647/00** se hacía alusión a que en la localidad de Marmellar de Arriba (Alfoz de Quintana Dueñas), provincia de Burgos, únicamente se lograba la recepción de los canales de televisión pública.

Con la finalidad de poder determinar si en los referidos hechos concurrían circunstancias que pudieran exigir una intervención formal por parte de esta Institución o del Defensor del Pueblo, esta Procuraduría se dirigió en petición de información a Retevisión, I.S.A., como empresa

titular del servicio portador de los servicios de difusión, la cual puso de manifiesto ante esta Institución los siguientes extremos:

*“La Diputación de Burgos, la Consejería de Fomento de la Junta de Castilla y León, y Retevisión I, S.A., están en negociaciones para la firma de un nuevo Convenio de Extensión de Cobertura de televisiones públicas y privadas, en el que pueden incluirse aquellos municipios o poblaciones que tengan algún tipo de deficiencia en la recepción de señales de televisión.*

*Es por ello que le sugerimos que se dirija a la citada Diputación para que se incluya la población de Marmellar de Arriba citada en su escrito, en las próximas actuaciones.*

*Por parte de Retevisión, tomamos nota de esta petición para hacérsela llegar a la Diputación Provincial de Burgos.”*

De la información referida se dio traslado al autor de la queja, poniéndole de manifiesto que la Sociedad Retevisión había llevado a cabo todas las gestiones oportunas para poner fin a la posible irregularidad en la prestación del servicio de difusión. Así mismo, y a efectos exclusivamente informativos, se ponía de manifiesto al reclamante la dirección a la cual podría dirigirse en un futuro para el supuesto de persistencia de una recepción de los canales de televisión defectuosa que afectara, con carácter general, a la zona en cuestión.

Una vez comunicadas a la empresa titular de la prestación del servicio las actuaciones llevadas a cabo, se procedió al archivo de la queja.

La persistencia en los últimos años en la presentación de quejas ante esta Procuraduría relativas a la ausencia de recepción de canales de televisión o a las condiciones defectuosas de la misma, así como la celebración de Convenios de Colaboración entre la Consejería de Fomento de la Junta de Castilla y León, algunas Diputaciones Provinciales y la operadora Retevisión, I. S: A. (extremo, este último, conocido por la Institución a través de las reclamaciones presentadas ante la misma), determinó el inicio de una investigación de oficio (**OF/79/01**) sobre 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. Una referencia más amplia al contenido de esta investigación se halla en la parte del presente informe relativa a las actuaciones de oficio emprendidas por esta Procuraduría en el año 2001.

#### **1.4. Internet**

En el informe correspondiente al año anterior ya se hacía referencia a la proliferación de quejas planteadas ante esta Institución cuyo objeto era la inexistencia de la tecnología necesaria en determinadas localizaciones, preferentemente en el ámbito rural, para posibilitar el acceso al servicio de Internet, proliferación que se ha mantenido durante el ejercicio al que se refiere el presente informe.

Si bien el acceso al servicio de Internet no se encuentra incluido actualmente dentro del ámbito de aplicación del servicio universal de telecomunicaciones, tal y como se encuentra definido por el art. 37 de la Ley 11/1998, de 24 de abril, General de Telecomunicaciones, es evidente el objetivo perseguido por todos los poderes públicos de contribuir a su uso y extensión, objetivo que, incluso se ha plasmado en la aprobación por el pleno del Congreso de los Diputados de una Proposición No de Ley instando al Gobierno para que proceda a adoptar, en el plazo de seis meses, las medidas necesarias para declarar servicio público universal, entre otras prestaciones, el suministro a los hogares de servicios de acceso a proveedores de servicios de Internet (Proposición No de Ley 162/000273, aprobada por el Congreso de los Diputados el 16 de mayo de 2001).

Esta especial consideración en el momento presente del servicio precitado, la titularidad estatal del mismo, y el ejercicio, con carácter general, de las competencias relacionadas con su implantación y calidad de la prestación por la Administración General del Estado, y dentro de la misma, por el actual Ministerio de Ciencia y Tecnología, aconsejó continuar remitiendo las quejas presentadas ante esta Institución, en relación con la problemática planteada, al Defensor del Pueblo, en el ámbito de la cooperación que ha de ser observada con el Comisionado Parlamentario de ámbito estatal.

El criterio expuesto motivó la remisión al Defensor del Pueblo, entre otros, de los expedientes **Q/527/01**, **Q/812/01**, **Q/1087/01**. A estos

expedientes cabe añadir algunos de los integrados en el apartado dedicado a la telefonía, y en concreto, aquellos que planteaban la problemática generada por la utilización de los denominados TRAC (teléfonos rurales de acceso celular). Esta tecnología de carácter analógico, al tiempo que proporciona una escasa calidad en la prestación del servicio de telefonía, no permite el acceso al servicio de Internet del usuario.

En todos estos supuestos la Institución del Defensor del Pueblo ha admitido a trámite las quejas y ha solicitado la oportuna información al operador dominante, sin que en la fecha de elaboración de este Informe, esta Procuraduría tenga conocimiento de la adopción por aquel Comisionado Parlamentario de resolución alguna al respecto.

Por otro lado, la especial incidencia de la problemática descrita en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma de Castilla y León llevó a la Institución a iniciar una investigación de oficio (**Of./118/00**) cuyo objeto era 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, así como la efectividad de las ayudas económicas dirigidas a los ciudadanos del medio rural para fomentar el uso de Internet, convocadas por la Consejería de Fomento mediante Orden de 8 de junio de 2000.

En el informe correspondiente al año 2000 se indicaba, en relación con la precitada actuación de oficio que, una vez recibida la información proporcionada por la Consejería de Fomento, ésta última se encontraba

pendiente de estudio. Pues bien, analizada la misma se formuló una resolución a la Consejería de Fomento, cuya referencia más amplia se halla en la parte del presente informe relativa a las actuaciones de oficio de la Institución.

En cualquier caso, parece conveniente destacar que todos aquellos ciudadanos que han presentado quejas relacionadas con la problemática que había motivado la iniciación de la actuación de oficio precitada y con independencia de que aquéllas hubieran sido objeto de remisión al Defensor del Pueblo, han sido debidamente informados del contenido de la resolución adoptada por esta Procuraduría y de la postura adoptada por la Consejería de Fomento de la Junta de Castilla y León con relación a dicha resolución.

Por último, debemos señalar que la aplicación de las normas reguladoras de las ayudas económicas dirigidas a los ciudadanos del medio rural para fomentar el uso de Internet y la adquisición de ordenadores personales, ha motivado la presentación de diversas quejas

En relación con el primer tipo de ayudas económicas mencionado, ya se hacía referencia en el informe correspondiente al año anterior al expediente **Q/2282/00**. En aquel momento se señalaba que, a la vista del contenido de la queja, esta Institución había solicitado información a la Consejería de Fomento sobre el desarrollo del proceso de selección de operadores colaboradores con la Consejería en la ejecución del plan de ayudas convocadas por la Orden de 8 de Junio de 2000.

Pues bien, una vez recibida la información solicitada, se llegó a la conclusión de que la vinculación de la ayuda económica reconocida por la Consejería de Fomento a la necesaria utilización del servicio de Internet con el operador colaborador de la Consejería, con la cual había mostrado su disconformidad el autor de la queja, no implicaba irregularidad alguna merecedora de una decisión supervisora por parte de esta Institución.

En efecto, esta vinculación obtenía su justificación, entre otros factores, en la necesidad de garantizar la prestación del servicio subvencionable en unas determinadas condiciones de publicidad, precio, calidad e información. Estas condiciones no eran otras que las consideradas como mínimas en el apartado segundo de la Base Novena de la Orden en cuestión para que los operadores pudieran haber optado a ser seleccionados por la Administración autonómica como entidades colaboradoras para la ejecución del plan de ayudas convocado por aquella norma (condiciones mínimas que, por ejemplo incumplió, según indicaba la Consejería de Fomento, Retevisión I, S.A.).

Justificada la obligatoriedad de utilizar los servicios de un determinado operador de telecomunicaciones (en el caso planteado en la queja, Telefónica, S.A.), restaba únicamente por determinar la objetividad y transparencia del proceso de selección de operadores colaboradores con la Consejería de Fomento, a los efectos de llevar a cabo la aplicación de las ayudas comentadas.

En este sentido, era el Capítulo Segundo de la norma comentada (en concreto Bases 8ª y 9ª) el que se ocupaba de regular el procedimiento de selección, abriéndose el citado Capítulo con la previsión contenida en el apartado primero de la Base 8ª, de conformidad con el cual, podían solicitar ser seleccionados para colaborar con la Consejería de Fomento en la ejecución del plan de ayudas en cuestión, los operadores de telecomunicaciones que fueran titulares de las licencias y autorizaciones para prestar el servicio de acceso y conexión a Internet y asumiesen el compromiso de ofrecer el servicio al precio y en las condiciones que establecía la base 9ª de la presente Orden.

Pues bien, el procedimiento de selección de los operadores colaboradores de la Consejería de Fomento en la ejecución de las ayudas económicas dirigidas a fomentar el uso de Internet en el ámbito rural, tanto en su regulación contenida en las bases 8ª y 9ª de la Orden precitada como en su desarrollo, había respetado los principios de publicidad, objetividad y transparencia que deben presidir este tipo de procesos selectivos desarrollados por los sujetos públicos

Puesto de manifiesto lo anterior al autor de la queja, se procedió a su archivo.

Por su parte, la aplicación de la Orden de 14 de marzo de 2001, por la que se procedió a regular y a efectuar la convocatoria para otorgar ayudas económicas dirigidas a financiar la adquisición de ordenadores personales, motivó la presentación de la queja **Q/1888/01**.

Admitida la queja a trámite, se solicitó información a la Consejería de Fomento, no sólo en relación con el caso particular planteado en la queja, sino también respecto a aspectos generales de la convocatoria y reconocimiento de las ayudas precitadas. La información solicitada se ha recibido en esta Institución en fechas recientes, por ello en estos momentos el expediente aludido se encuentra pendiente de estudio.

## **2. TRANSPORTES**

### **2.1. Infraestructuras terrestres**

Huelga señalar que los servicios de transporte terrestre de la Comunidad Autónoma, tanto de mercancías como de viajeros, se encuentran sustancialmente condicionados por la amplitud y estado de conservación de las infraestructuras terrestres de comunicaciones de la región.

Pues bien, en relación con la cuestión señalada, el autor de la queja **Q/617/01** planteaba la insuficiencia de las comunicaciones ferroviarias de la provincia de Zamora, y solicitaba la restauración de la línea de ferrocarril “Ruta de la Plata” que unía las localidades de Gijón y Sevilla.

Aprovechando la presentación de la queja señalada, se consideró oportuno ampliar su objeto al estado de las infraestructuras de comunicaciones de la provincia de Zamora, incluyendo dentro de las mismas las ferroviarias y las de carreteras, con la finalidad de obtener una

visión global de las posibilidades que los ciudadanos de Zamora tienen de utilizar medios de transporte de carácter público.

Con el objetivo señalado, una vez admitida la queja a trámite, se solicitó información tanto a la Consejería de Fomento como a la Entidad Pública Empresarial Red Nacional de Ferrocarriles Españoles (Renfe).

La Administración autonómica, atendiendo a la petición de esta Institución, remitió un completo informe comprensivo de la valoración de las infraestructuras de comunicación de la provincia de Zamora, de las inversiones desarrolladas en la materia, de los proyectos a ejecutar y, en fin, de los servicios de transporte público de viajeros por carretera existentes en la provincia citada.

Por su parte, la entidad pública empresarial RENFE informó debidamente sobre las líneas férreas existentes en la provincia de Zamora, su funcionamiento en la fecha de remisión de la información y sobre las inversiones previstas en este ámbito, con especial referencia a las relacionadas con el Tren de Alta Velocidad.

Analizada la información recabada se llegó a la conclusión de que no era posible adoptar, dentro del ámbito de competencias de esta Institución, una resolución con fundamento en la existencia de una irregularidad cometida por la Administración Pública en relación con las infraestructuras y servicios ferroviarios con los que contaba, en aquella fecha, la provincia de Zamora.

En efecto, las decisiones inversoras adoptadas por las Administraciones públicas, se integraban dentro del ámbito de decisión política de las Instituciones de la Comunidad Autónoma, no siendo, por tanto, susceptibles de fiscalización desde un punto de vista estrictamente jurídico. Únicamente, en el supuesto hipotético de que tales decisiones hubieran discriminado manifiestamente a los ciudadanos que tengan su residencia en unas localidades de la Región frente a los que la tengan en otras o, en su caso, hubieran dado lugar a un déficit de infraestructuras de comunicaciones que privara a los residentes de una determinada localidad de la posibilidad de desplazarse de su lugar de residencia, hubiera sido posible una intervención de esta Institución dirigida a sugerir a la Consejería de Fomento la adopción de las medidas necesarias para paliar la situación descrita.

Sin embargo, de la información proporcionada a esta Institución no se desprendía ninguna de las circunstancias citadas, por lo que, aún cuando sean evidentes muchas de las virtudes que el transporte por ferrocarril tiene, esta Procuraduría debía limitar su actuación a poner en conocimiento del autor de la queja la información proporcionada por los Organismos Públicos competentes en la materia en relación con la problemática planteada.

Una vez transmitida dicha información y puestos de manifiesto los argumentos expresados al autor de la queja, se procedió al archivo de la misma.

## **2.2. Transporte por carretera**

2.2.1. Pruebas de capacitación profesional para el ejercicio de actividades de transporte

En relación con la forma de celebración y resultado de las pruebas de capacitación profesional para el ejercicio de actividades de transporte, en el año 2001 dos han sido las actuaciones llevadas a cabo por esta Institución en el curso de la tramitación de los expedientes **Q/717/00** y **Q/413/01**.

Concretamente, en el expediente con número de referencia **Q/413/01**, el reclamante hacía alusión a su disconformidad con el resultado de los exámenes que, para el reconocimiento de la capacitación profesional para las actividades del transporte interior e internacional de mercancías, se celebraron en Salamanca en julio de 2000 y, en concreto, con la exclusión de la relación de aspirantes que fueron declarados aptos en las citadas pruebas, de aquél.

Admitida la queja a trámite e iniciada la investigación oportuna sobre la cuestión planteada, se solicitó información a la Consejería de Fomento, la cual nos comunicó, entre otros, los siguientes extremos:

*“Las reclamaciones de los aspirantes no incluidos en la relación de los que han resultado aptos para la obtención del certificado de capacitación profesional para la actividad de transporte interior e internacional de mercancías son analizadas por el tribunal que*

*juzga las pruebas. Tal como establece la convocatoria, es preciso obtener una puntuación mínima en cada una de las dos partes (teórica y práctica) que componen el examen y otra para el total de la prueba. En vista de esta taxativa exigencia, y en aras de una mayor rapidez en la comunicación de los resultados, el tribunal adoptó la decisión de valorar la prueba práctica únicamente de aquellos aspirantes que hubieran superado la parte teórica.*

*La prueba teórica, tal como establece la citada Orden, consiste en un test de 100 preguntas con cuatro respuestas alternativas. La corrección de este test es totalmente anónima y se realiza a través de un sistema informático. Cuando se presentan reclamaciones de aspirantes no incluidos en la relación de los que han resultado aptos, se comprueba si dicha corrección mecánica se realizó correctamente. En su caso, se comprueba también la corrección de los supuestos prácticos que, en su momento realizó el tribunal. Los resultados de estas operaciones son objeto de una sesión del tribunal, quién, a la vista de las mismas, decide si estimar o no la reclamación.*

*Con carácter particular, en relación con las pruebas celebradas en Salamanca en julio de 2000, D. XXX obtuvo una puntuación en el examen teórico de 1.92, siendo necesario obtener una puntuación igual o superior a 2 para poder superar esta parte.*

*Debido a una incorrecta lectura del oficio remitido desde el Ayuntamiento de Benavente, se consideró que la reclamación del Sr. Llamas se encontraba fuera de plazo, por lo que se consideró suficiente la notificación mediante su no inclusión en la lista definitiva de aprobados. A la vista de esta nueva circunstancia, se ha procedido a la revisión de la calificación obtenida en el examen teórico celebrado en julio de 2000, comprobándose que era correcta.*

*Por otro lado, y para los exámenes que se van a celebrar el próximo mes de junio, esta Consejería va a incluir una nueva hoja en el cuadernillo de respuestas de la parte teórica que cada uno de los aspirantes va a poder llevar consigo cuando termine el examen. Posteriormente se expondrá la plantilla con las respuestas correctas en los lugares que así se indique, lo que permitirá a los aspirantes comprobar la puntuación obtenida”.*

En vista de lo informado, se consideró oportuno formular a la Consejería de Fomento resolución con base en la argumentación jurídica que seguidamente se expone.

El requisito de carácter personal contemplado, tanto en los arts. 42 y siguientes de la Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres, como en los arts.. 33 y siguientes del RD 1211/1990, de 28 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley anterior con carácter necesario para el ejercicio profesional de la

actividad del transporte en sus diversas modalidades, exigió emanar una normativa reguladora de las pruebas dirigidas a la obtención del certificado acreditativo de su cumplimiento.

Las pruebas precitadas, cuya finalidad es comprobar la posesión por los aspirantes al ejercicio de la actividad de transportista de los conocimientos necesarios para ello, se encuentran regulada por la Orden de 28 de Mayo de 1999, por la que se desarrolla el Capítulo I del Título II del Reglamento de Ordenación de los Transportes Terrestres en materia de expedición de certificados de capacitación profesional. En concreto, es el Capítulo II de la norma indicada (arts. 4 a 13) el dedicado al contenido de las pruebas señaladas, a su convocatoria y desarrollo, y, en fin, a su calificación y posterior expedición de los certificados de capacitación profesional correspondientes.

En el ámbito de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, las pruebas que nos ocupan vienen siendo convocadas y llevadas a cabo por la Administración autonómica, y dentro de ella por la Consejería Fomento, en virtud de las competencias delegadas a esta Comunidad por la Ley Orgánica 5/1987, de 30 de julio, de Delegación de Facultades del Estado en las Comunidades Autónomas en relación con los Transportes por Carretera y por Cable (art. 13).

A ello se debe que la convocatoria de las pruebas, cuya celebración y desarrollo había generado la formulación de la queja, se realizase mediante la Orden de 29 de febrero de 2000, de la Consejería de Fomento,

norma de la cual interesa destacar la Base Decimocuarta, que reconocía a los aspirantes no incluidos en la relación de los que hayan resultado aptos la posibilidad de presentar las reclamaciones que estimen convenientes, en el plazo de diez días hábiles desde la publicación en el *BOCYL* del anuncio de la puesta a disposición de los interesados de la relación precitada.

Considerando el contenido de las normas indicadas, desde una perspectiva general, lo puesto de manifiesto en el informe transcrito en relación con la resolución de las reclamaciones presentadas por los aspirantes a la obtención del correspondiente certificado acreditativo de su capacitación profesional para el ejercicio de la actividad de transportista, no denotaba irregularidad alguna, puesto que, tanto la corrección de las pruebas como la revisión de las mismas tras la presentación de las correspondientes reclamaciones, responden a lo regulado en aquéllas.

No obstante lo anterior, sin duda el sistema seguido, conforme al cual se procedía a remitir a los reclamantes los resultados numéricos de la realización de su examen, si bien no puede ser calificado como contrario al Ordenamiento Jurídico, era manifiestamente mejorable. Así lo había entendido ya la Consejería de Fomento, que según lo manifestado en el último de los párrafos del informe proporcionado a esta Institución, había puesto en marcha, en los exámenes celebrados en el pasado mes de junio, un sistema que permitía a los aspirantes, una vez expuestas las plantillas con las respuestas correctas a la parte teórica de la prueba, comprobar los

aciertos y los fallos en los que hubieran incurrido en la realización del examen.

Esta Institución no podía sino celebrar la implantación del sistema señalado con el que, al fin y al cabo, se cumplían las pretensiones del autor de la queja, al proporcionar a todos los aspirantes los elementos suficientes para conocer las contestaciones realizadas a las preguntas contenidas en la parte teórica de la prueba, las respuestas correctas a las mismas y, en consecuencia, tras una sencilla operación comparativa entre las contestaciones realizadas por el aspirante y las respuestas correctas, los fallos cometidos.

Diferente debía ser el sentido del juicio crítico de la actuación singular llevada a cabo en relación con el autor de la queja. Éste, tras resultar excluido de la relación de aspirantes que habían resultado aptos a la vista del resultado de las pruebas llevadas a cabo en el mes de julio del año 2000, había dirigido a la Consejería de Fomento un escrito en el cual solicitaba la revisión de la corrección del examen y, en caso de que la misma confirmase su exclusión, la remisión de una copia del examen realizado y de las contestaciones que el Tribunal hubiera considerada correctas. La reclamación señalada, que supone, cuando menos, el ejercicio del derecho reconocido en el párrafo segundo de la Base Decimocuarta de la Orden de 29 de febrero de 2000, había dado lugar, de conformidad con lo informado, a la revisión de la corrección de la prueba realizada por el autor de la queja, revisión que no alteró el resultado de dicha prueba.

Pues bien, aún cuando esta Procuraduría no podía prejuzgar la regularidad de la corrección de la prueba en cuestión, sí debía velar por garantizar que la misma se llevase a cabo con la mayor transparencia posible, desterrando cualquier sospecha de arbitrariedad en la actuación desarrollada por la Consejería de Fomento en la exclusión del autor de la queja de la lista de aspirantes declarados como aptos para la obtención del certificado de capacitación profesional.

En este sentido, considerando que el aspirante excluido, a través del escrito que ha sido citado, había solicitado ante la Consejería de Fomento, con base en el art. 35 a), que le fueran puestos de manifiesto tanto el examen por él realizado como el resultado de la corrección llevada a cabo, esa Administración autonómica debía haber accedido a lo solicitado, y ello, con base en lo dispuesto en el art. 35 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las administraciones públicas y del Procedimiento Administrativo Común, y en aras de garantizar el respeto al principio de transparencia de la actividad desarrollada por las administraciones públicas, que tiene su origen en preceptos de rango constitucional como el art. 103 o 105 b) y c) de la Constitución Española.

A ello cabía añadir que, aun cuando la parte teórica de la prueba en cuestión no hubiera sido superada por el autor de la queja en el sentido señalado en el art. 12 de la Orden de 28 de mayo de 1999, y aquélla se hubiera configurado con carácter eliminatorio, ello no suponía un obstáculo para que se hubieran puesto de manifiesto, de conformidad con lo

solicitado en su día a la Consejería, los datos correspondientes a aquella parte del examen cuya corrección había dado lugar a la exclusión del solicitante de la lista de aspirantes calificados como aptos para la obtención del certificado de capacitación profesional para el ejercicio de la actividad de transportista en las modalidades correspondientes.

Las anteriores consideraciones llevaron a esta Institución (como se ha indicado en párrafos precedentes) a dictar resolución por la que se recomendaba a la Administración que procediera a:

*“Adoptar las medidas necesarias para garantizar el derecho del reclamante a obtener copia de los documentos en los que consten los siguientes datos correspondientes a la prueba teórica para la obtención del certificado de capacitación profesional para el ejercicio de las actividades de transporte interior e internacional de mercancías y transporte interior e internacional de viajeros desarrollada en el mes de julio del año 2000:*

- preguntas integrantes de la parte teórica de la prueba.*
- respuestas emitidas por el antes citado a las preguntas anteriores.*
- respuestas consideradas correctas por el Tribunal designado para juzgar la realización de la prueba indicada.”*

*Las copias señaladas en primer y segundo lugar podrán ser sustituidas, si ello fuera posible y así se estima conveniente, por la*

*indicación al autor de la queja del lugar en el cual puede tener acceso al contenido de los datos solicitados.”*

La resolución señalada fue objeto de aceptación por la Consejería de Fomento, al comunicarnos que se había dirigido una carta al interesado, citándole para que se personase en las dependencias de la Consejería, con el fin de que pudiera consultar las preguntas que habían integrado la prueba teórica de los exámenes para el reconocimiento de la capacitación profesional para la actividad de transporte interior e internacional de mercancías, que habían tenido lugar en julio de 2000, así como las respuestas emitidas por el interesado a dichas preguntas.

Comunicada al autor de la queja la respuesta de la Administración autonómica, se procedió al archivo de aquélla.

#### 2.2.2. Transporte de mercancías por carretera

En la anualidad contemplada en este informe, la intervención de esta Procuraduría en relación con el transporte de mercancías por carretera se ha centrado en el transporte de mercancías perecederas.

Así, en los expedientes **Q/369/01**, **Q/370/01** y **Q/378/01**, se planteaba la disconformidad de sus autores con el contenido del RD 237/2000, de 18 de febrero, por el que se establecen las especificaciones técnicas que deben cumplir los vehículos especiales para el transporte terrestre de productos alimentarios a temperatura congelada.

Dado que la norma señalada tenía su origen en el actual Ministerio de Ciencia y Tecnología y había sido aprobada por el Consejo de Ministros, dichas quejas fueron remitidas al Defensor del Pueblo, atendidas las relaciones de coordinación con dicha Institución, lo que, además, se comunicó a los autores de las quejas.

El Defensor del Pueblo admitió las precitadas quejas a trámite y solicitó la oportuna información al Ministerio de Ciencia y Tecnología. Una vez recibida la misma la puso en conocimiento de los autores de las quejas, dando por concluida la tramitación de las mismas.

Por el contrario, sí dio lugar a la adopción de una resolución por parte de esta Procuraduría, el expediente **Q/975/00**, motivado por la disconformidad de su autor con la tramitación y resolución del expediente sancionador en materia de transportes de mercancías perecederas por carretera, como resultado del cual la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Segovia procedió a imponerle a aquél una sanción pecuniaria de 230.000 pesetas.

Admitida a trámite la queja, y solicitada la información oportuna a la Consejería de Fomento, ésta procedió a remitir un informe, de cuyo contenido se desprendía que el vehículo cuya titularidad correspondía al autor de la queja, transportaba, con fecha 10 de junio de 1997, 700 Kg de pescado (aproximadamente) careciendo del certificado de autorización especial para el transporte de mercancías perecederas. Ello dio lugar a que, previa tramitación del correspondiente procedimiento sancionador, se

procediera a sancionar al infractor con una multa de 230.000 pesetas, por la comisión de una infracción grave tipificada en el art. 141, letra q), de la Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres, en relación con el art. 7 del RD 2312/1985, de 24 de septiembre, por el que se aprueban las normas de homologación, ensayo e inspección de vehículos destinados al transporte por carretera de mercancías perecederas.

El art. 141 q) de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres, integra dentro de las infracciones graves “cualquier infracción no incluida en los apartados precedentes, que las normas reguladoras de los transportes terrestres califiquen como grave, de acuerdo con los principios del régimen sancionador establecido en el presente Capítulo”.

Así mismo, en la resolución sancionadora se determinaba que la sanción pecuniaria aplicable a la infracción tipificada como muy grave era la máxima permitida por la normativa aplicable, sin que para ello se explicitase otro fundamento jurídico que la simple mención del artículo de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, en el que se identifican los denominados “criterios de dosimetría punitiva” y del precepto del Reglamento de Ordenación de los Transportes Terrestres que señala las cuantías máximas y mínimas de cada tipo de sanción pecuniaria.

A la vista de lo informado se consideró oportuno formular a la Consejería de Fomento resolución fundamentada, desde el punto de vista jurídico, como sigue.

La Constitución Española procedió en varios de sus preceptos, como se ha ocupado de destacar la Jurisprudencia, a reconocer, al más alto nivel normativo, la legitimidad de la potestad punitiva de los sujetos públicos y, por tanto, de las sanciones administrativas (arts. 25.1 y 45.3). Sin embargo, al tiempo que incluyó aquel reconocimiento, destacó el carácter reglado de la potestad sancionadora de la Administración pues, como ha señalado la Jurisprudencia del Tribunal Supremo (entre otras, en su Sentencia de 10 de abril de 1991), “no admite que en esta materia haya aspectos discrecionales, es decir, cuestiones en que la Administración tenga la libertad para elegir sobre soluciones distintas pero igualmente justas (indiferentes jurídicamente)...”.

Reflejo de la afirmación anterior, es la aplicación que la Jurisprudencia ha postulado, con ciertos matices, de los principios inspiradores del orden penal, recogidos en el artículo 25 de la Constitución, al Derecho Administrativo sancionador, y ello tanto en un sentido material como formal (entre otras, Sentencia del Tribunal Supremo de 25 de septiembre de 1990). Tres de los principios que deben presidir el ejercicio por parte de los sujetos públicos de sus facultades punitivas son las de legalidad, tipicidad (ambos, íntimamente relacionados entre sí) y proporcionalidad.

El principio de legalidad, postulado en el precitado art. 25 de la Constitución Española, se encuentra recogido en el art. 127 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las administraciones

públicas y del Procedimiento Administrativo Común, de conformidad con el cual “la potestad sancionadora de las Administraciones públicas, reconocida por la Constitución, se ejercerá cuando haya sido expresamente atribuida por una norma con rango de ley, con aplicación del procedimiento previsto para su ejercicio y de acuerdo con lo establecido en este título”.

La segunda de las reservas legales señaladas en el precepto indicado manifiesta la existencia de una íntima conexión entre el principio de legalidad enunciado y el de tipicidad.

Este último principio, de tipicidad de las infracciones, además de en el reiterado art. 25 de la Constitución Española, se recoge en el art. 129 de la Ley 30/91, de 26 de noviembre, cuyo apartado primero dispone expresamente que “sólo constituyen infracciones administrativas las vulneraciones del Ordenamiento Jurídico previstas como tales infracciones por una Ley”.

Sin embargo, y como manifestación de las peculiaridades del Derecho Administrativo sancionador frente al Derecho Penal, la reserva legal de la tipificación de las infracciones no excluye absolutamente la intervención del reglamento en esta materia, puesto que cabe que la Ley defina el núcleo básico calificado como ilícito y los límites impuestos a la actividad sancionadora y que el reglamento desarrolle tales previsiones actuando como complemento indispensable de la Ley, como reconoce el art. 129 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

Ahora bien, considerando lo anterior, el problema consiste en identificar el grado de precisión exigible en la determinación de las conductas infractoras que se impongan. En este sentido, el Tribunal Constitucional ha declarado que si bien la regulación del Derecho punitivo no excluye la posibilidad de que las Leyes contengan remisiones a normas reglamentarias, éstas no pueden llevar a cabo una regulación independiente y no subordinada a la Ley, puesto que esto último daría lugar al fenómeno de la deslegalización que resulta expresamente proscrito por el principio de legalidad. Es decir que, aunque es legítimo que una norma reglamentaria lleve a cabo la descripción detallada de la conducta típica, ello debe realizarse ineludiblemente siguiendo las directrices generales marcadas por la Ley que desarrolla (entre otras, Sentencia del Tribunal Constitucional 50/1983, de 14 de junio).

Por último, restaba referirse al principio de proporcionalidad de las sanciones administrativas, y dentro del mismo, en concreto, a la graduación de tales sanciones. La Ley 30/1992, de 26 de noviembre se refiere expresamente a este principio en su art. 131, cuyo apartado tercero identifica como criterios que deben ser considerados especialmente por la Administración Pública en la graduación de las sanciones a imponer los siguientes: la existencia de intencionalidad o reiteración, la naturaleza de los perjuicios causados y la reincidencia. Estos criterios han sido denominados doctrinalmente como “criterios de dosimetría punitiva”.

Considerando que la inmensa mayoría de las normas administrativas sancionadoras, además de establecer un catálogo de sanciones muy graves, graves y leves en orden a reprimir infracciones calificadas a su vez de esa forma, introducen dentro de cada escala, máximos y mínimos relativos a la duración y cuantía de la sanción, surge la controversia derivada del ámbito de discrecionalidad del que dispone la Administración Pública en la aplicación de los criterios identificados legalmente para determinar la cuantía o duración exacta de la sanción a aplicar al infractor.

Esta cuestión, sin embargo, ha quedado, a juicio de esta Institución, resuelta por la Jurisprudencia del Tribunal Supremo al declarar reiteradamente que esa discrecionalidad no puede erigirse en arbitrariedad y que, por tanto, se encuentra sometida a la debida consideración por el sujeto público represor de las circunstancias concurrentes en la infracción cometida, con la finalidad de garantizar un adecuado respeto al principio de proporcionalidad de la potestad sancionadora (entre otras, Sentencias del Tribunal Supremo de 11 de junio de 1992, de 14 de diciembre de 1994, de 21 de marzo de 1994 y de 7 de marzo de 1996).

En definitiva, la Administración Pública, en el ámbito del ejercicio de su potestad sancionadora, se encuentra vinculada, en el momento de graduar la sanción a imponer al infractor, a la necesaria ponderación de las circunstancias concurrentes en cada caso, ponderación que debe perseguir

garantizar la adecuada proporcionalidad entre la infracción cometida y la medida punitiva adoptada.

Procedía, por tanto, a la vista del contenido los principios enunciados abordar la crítica jurídica del contenido de la resolución sancionadora que había dado lugar a la queja, así como de la resolución desestimatoria del recurso de alzada interpuesto por el autor de la queja frente a aquélla.

Desde el punto de vista del principio de legalidad, cabía plantearse, cuando menos, el respeto del art. 141 q) de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres a la garantía formal de legalidad constitucionalizada en el art. 25 de la Carta Magna, teniendo presente que el rango normativo usualmente utilizado para regular el sector material de los transportes es el Reglamento y, en concreto, la Orden Ministerial. A juicio de esta Procuraduría, este precepto al permitir que se tipifiquen nuevos supuestos de hecho como falta grave por vía reglamentaria establece una remisión generalizada que tiene un efecto deslegalizador y genera una indeterminación que resulta incompatible con el respeto al principio de legalidad de la tipificación de infracciones que debe presidir la regulación de la potestad sancionadora de las Administraciones públicas.

Aún cuando no era el sujeto público al que se dirigía la resolución que aquí se expone, el llamado en nuestro Ordenamiento Jurídico a decidir sobre la constitucionalidad del precepto en cuestión, se consideró oportuno poner en su conocimiento la reflexión con la finalidad, de que aquél,

cuando menos, llevase a cabo una aplicación restrictiva del precepto señalado.

En cuanto a la tipificación concreta llevada a cabo por esa Administración autonómica en el supuesto que había generado la formulación de la queja, se consideró que la misma había sido incorrecta.

En efecto, desde la misma formulación del pliego de cargos la infracción que se consideró cometida fue la recogida en el art. 141 q) de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres, tipificación ésta que fue mantenida a lo largo de todo el procedimiento sancionador hasta la propia resolución del recurso de alzada interpuesto frente a la resolución inicial del procedimiento.

Sin embargo, tal y como se ha señalado con anterioridad, el precepto señalado de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres exigía para su aplicación que las normas reguladoras de los transportes terrestres calificasen una determinada conducta como infracción muy grave, circunstancia ésta que no concurría en la normativa citada en las resoluciones cuyo contenido estaba siendo objeto de revisión crítica. Así, el art. 7 del RD 2312/1985, establecía, con carácter general, la obligatoriedad de disponer de un certificado de autorización especial para los vehículos destinados al transporte de mercancías perecederas, sin que en el precepto señalado se calificase en ningún momento la conducta consistente en carecer del precitado certificado como infracción grave en materia de transportes. Por tanto, se había llevado a cabo una aplicación

excesivamente amplia de la cláusula general contenida en el art. 141 q) de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres.

Por último, las Resoluciones administrativas señaladas imponían al infractor una sanción pecuniaria cuya cuantía se correspondía con la máxima que se puede aplicar en el supuesto de comisión de infracciones graves, sin que a lo largo de todas las actuaciones integrantes del procedimiento administrativo en cuestión se hubiera observado mayor atisbo de fundamentación de tal decisión que la simple remisión a la Ley 30/1992, de 26 de noviembre y al Reglamento de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres.

La inexistencia, a lo largo de todo el procedimiento sancionador y una vez finalizado el mismo, de una ponderación de las circunstancias concurrentes en la conducta infractora, llevada a cabo por el sujeto público a la luz de los criterios de dosimetría punitiva legalmente establecidos, que hubiera conducido a aquél a adoptar la decisión de aplicarle al infractor la máxima sanción pecuniaria permitida por el Ordenamiento Jurídico para reprimir las conductas tipificadas como infracciones graves, vulneraba el principio de proporcionalidad que vincula a las Administraciones públicas en el ejercicio de su potestad sancionadora, convirtiendo la discrecionalidad de la que disponen, dentro de los límites establecidos por la Ley, para combatir los ilícitos administrativos, en arbitrariedad.

En definitiva, de lo hasta aquí expuesto se podía concluir que, las resoluciones sancionadoras adoptadas por esa Administración autonómica

en el expediente sancionador en cuestión adolecían de vicios que aconsejaban que se adoptasen las medidas oportunas para privar de eficacia a aquéllas.

Precisamente por ello, en la resolución dictada se recomendaba a la Consejería de Fomento la revocación de las Resoluciones adoptadas en el expediente sancionador en cuestión, por el Ilmo. Sr. Delegado Territorial de la Junta de Castilla y León en Segovia, primero, y por el Ilmo. Sr. Director General de Telecomunicaciones y Transportes, después, ejecutando, con posterioridad, las medidas oportunas para reintegrar las cantidades que hubieran sido abonadas en aplicación de los actos administrativos de carácter sancionador indicados.

Dicha resolución fue rechazada por la Consejería de Fomento al considerar que en el procedimiento sancionador no se habían vulnerado los principios generales de la potestad sancionadora de las Administraciones públicas indicados en la resolución. Rechazo que se comunicó al interesado, acordándose sin más trámites el archivo del expediente.

### 2.2.3. Transporte de viajeros por carretera

En este ámbito, el mayor número de quejas presentadas por los ciudadanos ante esta Institución se ha referido a las condiciones de prestación de los servicios de transporte de viajeros, y en especial, a los horarios, calendarios e itinerarios de aquellos.

Significativo del contenido de la intervención de la Institución en estos supuestos es el expediente **Q/1709/00**, en el cual se planteaba la presunta existencia de irregularidades en los horarios y calendario de la prestación del servicio regular permanente de transporte de viajeros que venía realizando una empresa concesionaria en el itinerario que une las localidades de Salamanca y Campillo.

Admitida la queja a trámite, se solicitó información a la Consejería de Fomento. De la documentación proporcionada por esta última se desprendían los siguientes extremos relativos a la problemática planteada:

Primero.- La mercantil en cuestión venía prestando el servicio de transporte público regular permanente y de uso general de viajeros por carretera entre las localidades de Campillo de Salvatierra y Salamanca desde el año 1997, en virtud del título concesional correspondiente.

Segundo.- De conformidad con el Anexo I del citado título concesional, el servicio señalado debía prestarse durante todo el año, tres días a la semana (lunes, miércoles y viernes), con salida del servicio (dirección Campillo-Salamanca) a las 9:00 horas, de la primera de las localidades indicadas, y regreso, con salida de la localidad de Salamanca, a las 13:00 horas.

Tercero.- Solicitada por la empresa concesionaria modificación de los horarios en los que se venía prestando el servicio de transporte de viajeros indicado, el Servicio Territorial de Fomento de Palencia, con fecha 25 de enero de 2001 y previa audiencia de los Ayuntamientos afectados por

el trayecto, había acordado denegar la modificación de horario solicitada por estimar que la misma produciría trastornos y perjuicios a los usuarios habituales que disfrutaban del servicio por reducir el período de estancia en la ciudad de Salamanca.

Analizados los elementos fácticos deducidos de la información proporcionada por la Administración autonómica, se consideró que no había quedado acreditada la concurrencia de irregularidad alguna en la actuación desarrollada por los servicios administrativos de la Consejería de Fomento en relación con la modificación de horarios que había motivado la presentación de la queja.

En efecto, de conformidad con lo dispuesto en el art. 75.2 de la Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres y en el art. 77.1 del RD 1211/1990, de 28 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo de la Ley señalada, la Administración pública competente en la materia tiene la facultad de prohibir o establecer límites a las modificaciones que, a las circunstancias de prestación del servicio de transportes, desee introducir la empresa concesionaria, cuando aquellas modificaciones puedan resultar contrarias al interés público.

Pues bien, en el supuesto planteado en la queja, habiendo procedido la empresa concesionaria del servicio de transportes de viajeros en cuestión a solicitar al Servicio Territorial de Fomento de Salamanca el visado de la modificación del horario en el cual se venía prestando aquél, la Administración autonómica, previa audiencia de los Ayuntamientos

afectados, procedió a denegar la precitada modificación por entender que la aplicación de la misma generaría trastornos y perjuicios a los usuarios habituales del servicio.

Por tanto, la empresa concesionaria del servicio de transporte regular permanente de viajeros de uso general que une las localidades de Salamanca y Campillo de Salvatierra, venía obligada a respetar los horarios fijados, en el título concesional, a los que anteriormente se ha hecho referencia. Únicamente en aquel supuesto en el que la empresa en cuestión persistiera en el incumplimiento de horarios que había dado lugar a la formulación de la queja, se podía adoptar la medida de poner dicha circunstancia en conocimiento del Servicio Territorial de Fomento de Salamanca con la finalidad de que la Administración autonómica conociera la trasgresión del correspondiente título concesional y adoptase las medidas oportunas.

Puesto de manifiesto lo anterior al autor de la queja y a la Administración afectada, se procedió al archivo del expediente.

### **2.3. Transporte por ferrocarril**

Las entidades explotadoras de la infraestructura ferroviaria de la Comunidad Autónoma de Castilla y León son Renfe (Red Nacional de Ferrocarriles Españoles) y Feve (Ferrocarriles de Vía Estrecha). Ambas se configuran jurídicamente como Entidades Públicas Empresariales adscritas

al Ministerio de Fomento a través de su Secretaría de Estado de Infraestructuras.

Por ello, las quejas presentadas ante esta Institución en relación con el funcionamiento de cualquiera de ellas son remitidas al Defensor del Pueblo, en el marco de la debida coordinación y cooperación que debe regir las relaciones con la citada Institución.

Lógicamente, la mayor relevancia cuantitativa en el ámbito de la gestión de los transportes ferroviarios de Renfe, genera que sea en relación con la actividad de aquella entidad con la que se planteen la práctica totalidad de las quejas en este ámbito.

Así, en el año 2001 se presentaron siete quejas frente a la Entidad Pública Empresarial Renfe, las cuales como he señalado con anterioridad fueron remitidas al Defensor del Pueblo.

Sin perjuicio de lo anterior, esta Procuraduría en el año 2001 ha llevado a cabo diversas actuaciones, tanto a instancia de parte como de oficio, en relación con los transportes ferroviarios de la Comunidad Autónoma.

A instancia de los ciudadanos, cabe destacar por su singularidad la actuación desarrollada en relación con los expedientes **Q/316/01** y **Q/1854/01**. Ambos tenían como contenido poner de manifiesto las condiciones de inseguridad generadas por sendos pasos a nivel, concretamente el paso a nivel denominado “Los Tres Pasos” de la localidad

de Palencia y el paso a nivel conocido como “De la Pilarica” de la localidad de Valladolid, respectivamente.

Considerando la relevancia de la problemática planteada en los dos supuestos, se decidió admitir las quejas a mediación, y se solicitó información relativa a la cuestión controvertida que, en cada caso, constituía el objeto de la queja, a los Organismos Públicos con competencias en la materia (Ayuntamientos y Subdelegaciones del Gobierno respectivas, Consejería de Fomento y Renfe). Una vez recibida la información solicitada y puesta de manifiesto a los autores de las quejas, los expedientes se remitieron, junto con la información recabada, a la Institución del Defensor del Pueblo, debidamente considerada la adscripción orgánica y funcional de uno de los Organismos Públicos (Renfe) cuya intervención era necesaria para poder llegar a una solución en relación con los problemas planteadas. En la fecha de elaboración del presente informe, ambas quejas se encontraban aun en tramitación.

Incluso, la problemática planteada en el expediente de queja **Q/316/01**, dio lugar a una actuación de oficio, cuyo contenido se recoge detalladamente en la parte de este informe relativa a las investigaciones que, con aquel carácter, ha llevado a cabo esta Procuraduría en el año 2001.

En los expedientes **Q/614/00** y **Q/1665/00**, los autores de las quejas aludían a la presunta existencia de una deficiente comunicación mediante ferrocarril entre la ciudad de Burgos y las localidades del norte de la provincia (Briviesca, Miranda de Ebro...).

Ampliando el objeto de la queja a la totalidad de los servicios de transporte permanente y regular de viajeros entre las localizaciones geográficas indicadas, se admitió la queja a trámite y se solicitó la información correspondiente a la problemática planteada a la Consejería de Fomento y a la Entidad Pública Empresarial Renfe.

De la información de ambos Organismos, se desprendían los siguientes extremos en relación con la situación de los transportes públicos regulares de viajeros entre las localidades de Burgos y Miranda de Ebro:

Primero.- Los servicios de transporte ferroviario que se prestaban en el corredor Burgos-Briviesca-Miranda de Ebro eran los siguientes:

- 4 trenes Castilla y León Exprés por sentido, todos con parada en Briviesca.
- 8 trenes de Grandes Líneas por sentido, de los que uno para en Briviesca.

Todos estos trenes tenían circulación diaria y los fines de semana se incrementaba la oferta con un tren más por sentido de cada operador (uno más de Regionales y otro más de Grandes Líneas).

Los criterios seguidos para el establecimiento de los precitados servicios eran, en todo caso, los resultantes de los estudios de demanda de cada corredor o trayecto.

Segundo.- En el tramo horario referido expresamente en las quejas, es decir, de 6 a 12:30 horas, no circulaba ningún tren regional ya que, aun

cuando en el pasado había circulado uno entre Burgos-Miranda-Vitoria, con salida a las 7 de la mañana, fue objeto de supresión en mayo de 1990 por su baja demanda.

El número de posibles viajeros no justificaba la puesta en servicio de una nueva circulación ya que ésta debería lograr, como mínimo, un equilibrio económico entre ingresos y costes, siguiendo las directrices del Contrato-Programa Estado-RENFE en vigor. Dicho equilibrio sólo sería posible en el caso planteado si fuese objeto de subvención por parte de algún Organismo Público.

Tercero.- La oferta de servicios públicos regulares de transporte de viajeros entre las localidades de Miranda de Ebro y Burgos se completaba con los existentes por carretera. En este sentido, se acreditó la existencia de una línea de autobuses que realizaba ocho servicios diarios entre las localidades de Miranda de Ebro y Burgos en diversos horarios, cuatro de ellos con su llegada a la localidad de Miranda de Ebro antes de las 12:00 horas.

A la vista de la información proporcionada, no se observó un incumplimiento de la normativa vigente en materia de transportes en relación con la cuestión controvertida planteada en las quejas, por lo que esta Institución hubo de limitarse a transmitir a sus autores la información obtenida, información que podía ser completada con la contenida en la guía de transportes editada por la Junta de Castilla y León y a la que se puede

acceder en la dirección de Internet que asimismo se facilitó a los reclamantes.

Por su parte, también de oficio esta Institución se encuentra llevando a cabo actuaciones relacionadas con el transporte ferroviario y, en concreto, con la problemática generada por la intersección de las infraestructuras de aquél con las carreteras de la Región. En efecto, ya se hacía referencia en el informe correspondiente al año 2000 al inicio de una actuación de oficio registrada con el número **0F/16/01**, dirigida a 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 desarrollo de la precitada actuación en el año 2001 se halla en la parte del presente informe dedicada a las investigaciones de oficio.

### **3. ASUNTOS ENTRE PARTICULARES**

En el año 2001 los ciudadanos continuaron acudiendo a esta Institución en supuestos donde el conflicto planteado en sus quejas afectaba exclusivamente a personas, físicas o jurídicas, privadas, sin que pudiera identificarse conexión alguna con una organización pública o con la prestación de un servicio de tal naturaleza. En concreto, fueron cuarenta y siete las quejas en las que concurrió esta circunstancia.

En estos casos, se procedió, en el doble ánimo de ofrecer vías de reclamación alternativas al ciudadano y de informarle suficientemente

sobre la configuración de esta Institución, al rechazo motivado de la queja, informando al particular de las vías adecuadas establecidas por el Ordenamiento jurídico para la defensa de sus derechos e intereses y del ámbito competencial propio de este Comisionado Parlamentario.

Desde un punto de vista temático, 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.

Por la particularidad del contenido de la comunicación remitida desde esta Institución, dentro de los supuestos que pueden ser reconducidos a la circunstancia referida, son destacables, un año más, dos ámbitos concretos: quejas planteadas frente a la actuación de entidades financieras (bancos, en particular) y quejas frente a la actividad desarrollada por asociaciones privadas.

### **3.1. Entidades financieras**

En las quejas planteadas por los ciudadanos frente a diversos aspectos del funcionamiento de las Entidades Financieras de la Región, -en concreto de los bancos-, además de rechazar su admisión ante la existencia de un conflicto intersubjetivo mantenido por personas privadas, se les facilita información particularizada sobre las vías adecuadas para la defensa de sus derechos e intereses.

Para ello, se pone en conocimiento del ciudadano que acude a la Institución que las reclamaciones esgrimidas por los usuarios frente a las entidades de crédito, pueden formularse 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/271/01** y **Q/2085/01**.

### **3.2. Asociaciones privadas**

En aquellos casos en los que los ciudadanos manifiestan un conflicto con una asociación privada, esta Procuraduría, si bien ha procedido al rechazo de las quejas cuyo objeto era el señalado, en la comunicación llevada a cabo realiza unas reflexiones sobre el derecho de asociación con la finalidad de proporcionar la mayor información posible al ciudadano que acude a la Institución, en este caso, sobre las funciones atribuidas legalmente a la misma.

En dichas comunicaciones, y previa exposición del régimen jurídico esencial aplicable a las Asociaciones y de la doctrina del Tribunal Constitucional en relación con el mismo, se pone de manifiesto que las asociaciones y federaciones de asociaciones de carácter privado que protagonizan las problemáticas expuestas en las quejas presentadas no integran la organización administrativa de ninguno de los sujetos públicos

que conviven en nuestro Ordenamiento Jurídico, no desarrollan función de naturaleza pública alguna y, en fin, no se encuentran sometidas a la tutela o fiscalización de ninguna Administración. En definitiva, los conflictos expuestos surgen entre personas físicas y jurídicas particulares sin que intervenga ningún órgano de la Administración Pública en el mismo.

La comunicación citada se realizó, entre otras, en los expedientes **Q/749/01** y **Q/2257/01**.

Para finalizar este epígrafe, señalar que con posterioridad a la fecha de cierre del presente informe fue objeto de aprobación la Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo, reguladora del Derecho de Asociación, de cuya posible aplicación por esta Procuraduría se dará cuenta en futuros informes.

#### **4. VARIOS**

##### **4.1. Acceso al Registro de Asociaciones**

En el expediente **Q/1865/00**, se planteaba la disconformidad de su autor con la negativa de acceso al expediente correspondiente a una Asociación que fue acordada por el Servicio de Asociaciones, Fundaciones y Colegios Profesionales de la Consejería de Presidencia y Administración Territorial.

Admitida la queja a trámite se solicitó la correspondiente información a la Consejería de Presidencia y Administración Territorial, la que, entre otros extremos, nos comunicó los siguientes:

*“En principio, cualquier interesado puede acceder a los datos contenidos en el Registro de asociaciones y, concretamente, a los referidos en los arts. 7 y 8 del Decreto 1440/1965. Entiendo que tal acceso no se vería afectado por la Ley Orgánica 5/1992, de 29 de octubre, de regulación del tratamiento automatizado de los datos de carácter personal en la medida que nos encontramos ante un Registro de personas jurídicas, siendo el objeto de aquélla Ley Orgánica la defensa de los datos de las personas físicas.*

*No obstante, en el expediente obrante en este Registro obran determinados datos personales de los miembros de la Asociación (Residencia, DNI, estado civil, etc.) cuyo acceso entiendo debe estar restringido al ciudadano en general. Ello no obsta, para que se pueda dar información sobre los nombres y apellidos de las personas que componen la Junta Directiva de la asociación, en su calidad de tales.*

*Concluyendo, D. XXX en ningún momento ha acreditado documentalmente la condición de interesado en el expediente, realizando una petición genérica de información. Igualmente solicita el examen del expediente en su totalidad, y como arriba hemos manifestado el expediente contiene datos referentes a las personas que entiendo no deben obrar en poder del ciudadano en general.”*

A la vista de lo informado, se dictó resolución dirigida a la Consejería de Presidencia y Administración Territorial, con fundamento en los argumentos jurídicos que a continuación se exponen.

La Constitución Española reconoce genéricamente a todos los ciudadanos el derecho a acceder a los archivos y registros administrativos en su art. 105 b), estableciendo como límites al mismo, exclusivamente, la seguridad y defensa del Estado, la averiguación de los delitos y la intimidad de las personas.

Desde la perspectiva general de las relaciones entre los ciudadanos y los sujetos públicos, el derecho precitado tiene su plasmación legal en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las administraciones públicas y del Procedimiento Administrativo Común, cuyo art. 35, en su letra h), incluye el acceso a los registros y archivos de las Administraciones públicas entre el catálogo de derechos que los ciudadanos poseen en el normal desenvolvimiento de las relaciones que los vinculan con los entes públicos. Este reconocimiento tiene su desarrollo pormenorizado en el art. 37 de la precitada norma legal.

No resultaba baladí recordar la íntima vinculación del derecho comentado con el principio de transparencia de la actividad administrativa. De explicitar esta relación se ha encargado el Tribunal Supremo, que ha señalado en su Sentencia de 14 de noviembre de 2000 que “el derecho de acceso a los registros y documentos administrativos constituye un derecho de los ciudadanos de los llamados de tercera generación. Está enraizado en

el principio de transparencia administrativa, el cual responde a una nueva estructuración de las relaciones entre la administración y los ciudadanos.”

Lo anterior pone de manifiesto la relevancia de los derechos atribuidos a los ciudadanos frente a los sujetos públicos en el art. 105 de la Constitución, la cual deriva no sólo de su reconocimiento constitucional sino también de la configuración jurisprudencial llevada a cabo. Esta relevancia debe ser debidamente considerada en el momento de interpretar el ámbito objetivo y subjetivo del derecho que todos los ciudadanos tienen reconocido a acceder a los archivos y registros de las administraciones públicas.

Delimitado el marco jurídico general en el cual debía situarse el supuesto fáctico que constituía el objeto de la queja, procedía atender a la naturaleza del concreto registro al cual pretendía acceder el autor de aquélla. Éste no es otro que el Registro de Asociaciones, al cual se refiere el art. 5 de la Ley 191/1964, de 24 de diciembre, de Asociaciones, al señalar en su apartado primero que “en los Gobiernos Civiles existirá un Registro Provincial de Asociaciones, en el que se inscribirán a los efectos que en cada caso procedan todas las que se domicilien en cada provincia”.

En la actualidad, y como consecuencia del traspaso de competencias operado por el RD 1687/1994, de 22 de julio, corresponde a la Administración de la Comunidad de Castilla y León, y dentro de ella a la Consejería de Presidencia y Administración Territorial (Decreto 203/1994, de 15 de septiembre), el registro de todas las asociaciones que desarrollen

principalmente sus actividades y tengan establecido su domicilio dentro del territorio de la Comunidad Autónoma, así como de sus modificaciones estatutarias y el ejercicio de la publicidad registral respecto a dichas asociaciones.

Es, precisamente, este ejercicio de la publicidad registral el que había dado lugar a la presentación de la queja, lo cual nos conducía al régimen jurídico aplicable a la citada publicidad, siempre dentro del marco de los principios generales contenidos al respecto en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, y considerando la relevante función desempeñada en un Estado de Derecho por la facultad de acceso a registros de titularidad pública.

En este sentido, es el propio apartado sexto del art. 37 de la Ley 30/1992, el que dispone que se registrarán por sus disposiciones específicas, entre otros, los registros de carácter público cuyo uso esté regulado por una Ley. Esta previsión normativa resulta aplicable al Registro de Asociaciones, puesto que su existencia y funcionamiento se regula de forma somera en el precitado art. 5 de la Ley de Asociaciones, siendo objeto de desarrollo en el Decreto 1440/1965, de 20 de mayo. Así mismo, su carácter público se postula en el último inciso del apartado tercero de la norma contenida en el reiterado art. 5 de la Ley de Asociaciones.

Pues bien, a la hora de determinar la forma de acceso de los ciudadanos al Registro de Asociaciones gestionado por la Consejería de Presidencia y Administración Territorial, era necesario acudir a las

previsiones contenidas en el art. 9 del Decreto 1440/1965, que desarrolla en esta materia la Ley de Asociaciones.

Así, de conformidad con lo dispuesto en los apartados tercero y cuarto de la norma referida, cabía diferenciar dos formas de publicidad registral:

Primero.- Obtención de certificaciones con relación al Registro y al expediente o protocolo anejo a aquél (art. 9.3 del Decreto 1440/1965, de 20 de mayo).

En relación con esta concreta forma de publicidad registral, cabía señalar, que todos los ciudadanos pueden considerarse legitimados para solicitar y obtener las citadas certificaciones. Esta afirmación puede fundamentarse, de un lado, en el carácter público del registro, postulado, como se ha señalado, en la propia Ley de Asociaciones, y de otro, en la interpretación literal de los apartados tercero y cuarto del art. 9 del Decreto 1440/1965, de 20 de mayo.

En efecto, mientras el apartado cuarto, al que se hará referencia con posterioridad, limita el examen de los documentos obrantes en el Registro a aquellos ciudadanos que tengan la condición de interesados, con arreglo a la Ley de Procedimiento Administrativo, la obtención de certificaciones regulada en el apartado tercero no se vincula a limitación alguna, por lo que, cabía concluir, que allí donde la norma no establece restricción a la concreta forma de publicidad consistente en la obtención de certificaciones,

no debe hacerlo el intérprete ni el operador jurídico a quién se atribuye su aplicación.

Segunda.- Examen de los Registros, inclusión hecha de los expedientes o protocolos anejos que forman parte de los mismos, con posibilidad de tomar las notas que se consideren convenientes (art. 9.4. del Decreto 1440/1965, de 20 de mayo).

Como se ha señalado con anterioridad, en este caso la legitimación para acceder a esta concreta forma de publicidad registral se restringe a aquellos ciudadanos que tengan la condición de interesados en el procedimiento, de conformidad con lo dispuesto en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

En este sentido, sin embargo, esta Procuraduría consideró que la referencia a la condición de interesado en el procedimiento (por otro lado, difícilmente aplicable por no ser identificable procedimiento administrativo alguno diferente de aquél que da lugar a la inscripción de una asociación) debía entenderse como exigencia de titularidad de un interés legítimo en conocer el contenido del Registro, puesto que, como ha señalado el Tribunal Supremo en relación con el derecho de acceso a archivos y registros de las Administraciones públicas en general, en su Sentencia de 30 de marzo de 1999, “las limitaciones aplicables a la noción de interesado referida a un procedimiento en concreto ya iniciado y pendiente de resolución o resuelto por la Administración, no lo son al particular que se

halla en el trance previo de reunir información necesaria para tomar conocimiento de su situación y derechos frente a los poderes públicos”.

A mayor abundamiento, esta es la legitimación exigida para acceder a la publicidad del Registro de Fundaciones de la Comunidad de Castilla y León, creado por el Decreto 121/1996, de 9 de mayo.

En definitiva, a juicio de esta Procuraduría, la Administración debe permitir el examen del Registro de Asociaciones en la forma dispuesta en el apartado cuarto del art. 9 del Decreto 1440/1965, de 20 de mayo, a aquellos ciudadanos que, por razón de la situación objetiva en la que se encuentran, por una circunstancia personal, o por ser los destinatarios de una regulación sectorial, son titulares de un interés real, personal y razonable en conocer el contenido del Registro, interpretando de forma amplia, en cualquier caso, la legitimación comentada.

El régimen jurídico expuesto debía completarse con la referencia a los límites que, con carácter general, restringen el derecho de los ciudadanos de acceso a archivos y registros de las Administraciones públicas, en general, y al Registro de Asociaciones, y en particular, al establecido por la intimidad de las personas.

Considerando lo hasta aquí expuesto, era necesario contrastar la actuación llevada a cabo por la Administración autonómica con los parámetros jurídicos que han sido objeto de examen. En este sentido, manifestada la voluntad del autor de la queja de acceder a información contenida en el Registro de Asociaciones de forma escrita, esta

Procuraduría consideró que la Administración autonómica debió haber comunicado al solicitante las dos formas de publicidad registral a las que se refiere el reiterado art. 9 del Decreto 1440/1965, de 20 de mayo, y las posibilidades de actuación que le asistían en relación con ambas.

La citada comunicación, por tanto, debía haber sido comprensiva tanto de la posibilidad que asistía al solicitante de obtener certificaciones del Registro de Asociaciones, en la forma dispuesta en el apartado tercero del art. 9 del Decreto 1440/1965, como de la necesidad de acreditar la titularidad de un interés legítimo para poder llevar a cabo el examen del Registro, de conformidad con lo dispuesto en el apartado cuarto de la misma norma. En ambos casos, el solicitante debía haber sido informado, también, de la concreta forma que las disposiciones vigentes imponen para el ejercicio de los derechos precitados y de los límites a los que en todo caso se encuentra sometido su ejercicio.

La actuación descrita, de contenido más amplio que la efectivamente llevada a cabo por la Administración autonómica, era exigible a la Consejería de Presidencia y Administración Territorial en virtud del derecho que el art. 35, letra g), de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, reconoce a todos los ciudadanos en sus relaciones con las Administraciones públicas, derecho que implica el correlativo deber de los sujetos públicos de adoptar las medidas oportunas para garantizar su virtualidad.

Restaba, únicamente, poner de manifiesto la valoración positiva que esta Procuraduría realizó de la actuación proyectada por la Consejería de Presidencia y Administración Territorial cuyo contenido se integraba por la incorporación a la página web de la Comunidad de los datos contenidos en el Registro de Asociaciones que, por su contenido, puedan ser difundidos. La materialización de dicho proyecto contribuirá, sin duda, a incrementar el grado de publicidad del Registro y a desburocratizar el acceso de los ciudadanos a los datos contenidos en el mismo.

En vista de los razonamientos jurídicos expuestos (tal y como se ha aclarado en párrafos precedentes) se dictó resolución dirigida a la Consejería de Presidencia y Administración Territorial en la que se le recomendaba:

*“Dirigir al solicitante comunicación comprensiva de los siguientes extremos:*

*- Posibilidad de obtener certificaciones del Registro de Asociaciones en su calidad de ciudadano, en la forma dispuesta en el art. 9.3 del Decreto 1440/1965, de 20 de mayo, expresando el cauce formal a través del cual debe hacer llegar su petición a esa Administración autonómica.*

*- Derecho a examinar el Registro de Asociaciones, de conformidad con lo dispuesto en el art. 9.4 del Decreto 1440/1965, de 20 de mayo, previa acreditación de la titularidad de un interés legítimo*

*en conocer su contenido, identificando igualmente la forma en la cual debe realizar su solicitud y la acreditación indicada.*

*- Referencia a los límites generales a los que se encuentra sometido el derecho de acceso a archivos y registros de las Administraciones públicas, en general, y, por ende, al Registro de Asociaciones, en particular.”*

La Consejería de Presidencia y Administración Territorial aceptó la anterior resolución y dirigió al autor de la queja una comunicación, siguiendo las indicaciones realizadas por esta Institución.

Manifestado lo anterior al autor de la queja, se procedió a su archivo.

#### **4.2. Información sobre concesión de ayudas de la Agencia de Desarrollo Económico**

En el expediente **Q/652/00**, su autor planteaba la ausencia de información relativa al procedimiento tramitado para la concesión de una ayuda económica solicitada al amparo del Acuerdo del Consejo Rector, por el que se aprobaron las bases de la convocatoria para la concesión de determinadas ayudas o incentivos de la Agencia de Desarrollo Económico de Castilla y León (ADE).

Admitida la queja a trámite y solicitada la oportuna información al Ente Público de Derecho Privado citado, éste remitió un informe de cuyo contenido se desprendían, entre otros, los siguientes extremos:

*“El aspecto de la cuestión encaja dentro del ámbito referente a la publicidad o información de las subvenciones, por lo que en este sentido , basta que la interesada consulte los boletines oficiales de Castilla y León, donde aparecen publicadas las subvenciones otorgadas por la Agencia de Desarrollo Económico de Castilla y León, (ADE) con los datos que interesan a la autora de la queja.*

*En relación con el derecho de acceso a archivos y registros, arts. 35-37-38 de la Ley 30/92 de 26 de noviembre, efectivamente, la interesada, como cualquier otro ciudadano tienen derecho de acceso a los archivos y registros; si bien este derecho deberá ejercitarse, previa petición individualizada de los documentos que se deseen consultar, sin que quepa formular solicitudes genéricas sobre una materia o conjunto de materias.”*

En vista de la información facilitada, se consideró oportuno dictar resolución dirigida a la Agencia de Desarrollo Económico de Castilla y León, con apoyo en los siguientes razonamientos jurídicos:

Dos eran las cuestiones jurídicas que debían ser abordadas en relación con la problemática planteada en la queja: la publicidad de las subvenciones y el derecho de información de los ciudadanos en el ámbito de los procedimientos administrativos.

La subvención, como relación jurídica de carácter unilateral de la cual nace un derecho de crédito a favor del particular beneficiario frente a la Administración Pública otorgante, debe estar sometida a un principio de publicidad, en aras de garantizar la transparencia de la actividad administrativa. Lo anterior tiene su reflejo en el Ordenamiento de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, y en concreto en la Ley 7/1986, de 23 de diciembre, de su Hacienda, cuyo art. 122, en su apartado sexto, regula expresamente la forma de publicidad del contenido de las subvenciones, incluidas las directas, que conceden los órganos de las Administraciones General e Institucional a personas físicas o jurídicas para actividades con ánimo de lucro.

En el supuesto planteado en la queja, la previsión legal transcrita fue objeto de cumplimiento, tal y como se señala en el informe manifestado ante esta Institución, mediante la publicación en el *BOCYL* de las resoluciones del Presidente de la Agencia de Desarrollo Económico de Castilla y León, por las que se hicieron públicas las subvenciones otorgadas por aquel órgano durante el segundo semestre del año 1999 y durante el primer semestre del año 2000. Ambas publicaciones eran comprensivas de los elementos integrantes del contenido mínimo contemplado en el art. 122.6 de la Ley de Hacienda de Castilla y León, antes transcrito.

Íntimamente relacionado con el principio de transparencia que debe presidir la actividad administrativa se halla el derecho de información de los ciudadanos en el ámbito del procedimiento administrativo. Antes de

conectar el contenido de aquel derecho con la cuestión que constituía el objeto de la queja, procedía aclarar la aplicabilidad de los principios generales propios del derecho administrativo a los procedimientos a través de los cuales se otorgan o se deniegan las ayudas económicas convocadas por ADE.

En efecto, de conformidad con lo dispuesto en el art. 5 de la Ley 21/1994, de 15 de diciembre, de creación de la Agencia de Desarrollo Económico de Castilla y León, la concesión o denegación de las subvenciones otorgadas por ADE, son actos administrativos que deberán producirse siguiendo el correspondiente procedimiento de acuerdo con lo previsto en el propio art. 5 precitado.

Por tanto, el citado precepto establece el régimen de fuentes de los procedimientos de concesión de las ayudas económicas convocadas por ADE, debiendo acudir, en primer lugar, para su regulación, al procedimiento específico, si lo hubiera, previsto en la correspondiente convocatoria de las ayudas; en segundo lugar, a los principios establecidos en el art. 5 de la Ley de creación de ADE; y en tercer y último lugar, a la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, cuyos principios generales, en todo caso, deberán ser respetados.

La aplicabilidad de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, se fundamenta, de un lado, en la calificación del acto de concesión o denegación de la subvención como acto administrativo (acto, por tanto, que se produce a través de un procedimiento administrativo cuya normativa

básica se integra en la norma precitada) y, de otro, en las constantes referencias que el art. 5 de la Ley de creación de ADE hace al articulado de la norma administrativa por excelencia, determinando expresamente la aplicación supletoria de las disposiciones generales sobre los procedimientos administrativos (Título VI de la Ley) para aquellos supuestos en los que no se prevean normas de procedimiento específicas (art. 5.3 e) de la Ley de creación de ADE).

En definitiva, lo anterior determina la necesaria traslación del contenido del derecho de información de los ciudadanos en el ámbito del procedimiento administrativo (que ha sido desarrollado en esta parte del presente informe en la referencia antes realizada a la argumentación jurídica de la resolución adoptada en el expediente **Q/1865/00**) a los de concesión de ayudas económicas convocadas por ADE y, consecuentemente, al procedimiento cuyo desarrollo había dado lugar a la queja.

Pues bien, el principio de transparencia administrativa, puesto en relación con la publicidad de las subvenciones y con el derecho de acceso a archivos y registros, exigía que, en el supuesto planteado en la queja, el Ente Público de Derecho Privado ADE llevase a cabo su actuación en el sentido que a continuación se señala.

Así, en primer lugar, y en cuanto a la publicidad de las subvenciones, si bien el Ente Institucional había observado lo dispuesto en el art. 122.6 de la Ley de Hacienda de la Comunidad de Castilla y León en

cuanto a aquélla, la correcta consideración de la petición formulada por el autor de la queja en su día, debía conducir a poner de manifiesto al interesado los números y las fechas de los boletines oficiales en los que habían sido objeto de inserción las Resoluciones adoptadas con la finalidad de otorgar publicidad a las ayudas económicas concedidas por ADE en el período temporal en el que se procedió a la denegación de la ayuda controvertida. Lo anterior tendría el efecto de contribuir a incrementar la información disponible y la transparencia de la actividad de ADE, puesto que la publicación de una actuación en el *BOCYL*, no implica necesariamente su conocimiento por todos los ciudadanos, en muchos casos, desconocedores, incluso, de su práctica.

Por otra parte, y en cuanto al derecho de información del ciudadano en el ámbito del procedimiento de concesión de subvenciones de referencia, el Ente Público de Derecho Privado ADE debía haber manifestado al autor de la queja la forma en la cual debía ser ejercida su petición de información, a la vista de lo dispuesto en el art. 37.7 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, es decir, identificando individualizadamente los documentos que deseaban ser consultados, sin que, en ningún caso, el ejercicio de este derecho pudiera afectar al normal funcionamiento de los servicios públicos.

Esta actuación hubiera concedido virtualidad, en este supuesto, al derecho que el art. 35 g) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, reconoce a todos los ciudadanos en sus relaciones con las Administraciones públicas.

Tras la exposición razonada de dichos argumentos, se consideró oportuno dictar resolución dirigida a la Agencia de Desarrollo Económico para que procediera a:

*“Comunicar al titular de la solicitud de ayuda económica convocada por la Agencia de Desarrollo Económico de Castilla los siguientes extremos:*

*- Número y fecha de los boletines oficiales de Castilla y León en los cuales ha sido objeto de publicación la relación de beneficiarios que obtuvieron la ayuda económica convocada por ADE con carácter preferente a la solicitante de información, por ser calificados sus proyectos como prioritarios, de conformidad con las bases de la convocatoria correspondiente.*

*- Forma y medios a través de los cuales el interesado puede solicitar el acceso a documentos integrantes del procedimiento de otorgamiento de subvenciones que ha dado lugar a la presente queja, con indicación de los límites a los que, en todo caso, se encuentra sometido dicho acceso.”*

La Agencia de Desarrollo Económico aceptó la resolución, y en cumplimiento de la misma remitió al interesado escrito en el cual se contenía la información señalada por esta Institución en su resolución.

Comunicada la circunstancia anterior al autor de la queja, el expediente fue archivado.

### **4.3. Consumo de tabaco en oficinas de las Administraciones públicas**

En el expediente **Q/1112/00**, el autor de la queja denunciaba el consumo de tabaco en el interior de las dependencias de la Consejería de Educación y Cultura de la Junta de Castilla y León en la localidad de Valladolid.

Admitida la queja a trámite, se solicitó información a la Consejería de Educación y Cultura, la cual nos comunicó la adopción de las siguientes medidas en relación con el consumo de tabaco en las dependencias de la precitada Consejería en la localidad de Valladolid:

*“Se van a difundir nuevamente entre el personal de la Consejería las normas de prohibición de consumo de tabaco en los puestos de atención directa al público, así como el derecho preferente de los no fumadores respecto a los fumadores, en caso de conflicto de intereses.*

*Las máquinas expendedoras de tabaco han sido retiradas de la Consejería”.*

A la vista de lo informado no se consideró acreditada la concurrencia de irregularidad alguna merecedora de una decisión supervisora por parte de esta Institución en relación con la cuestión controvertida planteada.

Como fundamento de lo anterior, se indicó al autor de la queja que, de lo dispuesto en la normativa vigente, se desprende que únicamente existe una prohibición expresa de fumar, en relación con los edificios que sirven de sede a los órganos administrativos, en las oficinas de las Administraciones públicas destinadas a la atención directa al público. Así se recoge en el art. 7.2 d) del RD 192/1988, de 4 de marzo, por el que se establecen limitaciones a la venta y uso del tabaco para la protección de la salud de la población y en el art. 26.1 f) de la Ley de las Cortes de Castilla y León 3/1994, de 29 de marzo, de Prevención, Asistencia e Integración Social de Drogodependientes de Castilla y León. Estos lugares, en los cuales se encuentra prohibido el consumo de tabaco, deben estar convenientemente señalizados.

Pues bien, la circular que había sido distribuida entre el personal de la Consejería recordando la señalada prohibición había sido utilizada como instrumento para paliar los posibles incumplimientos que a la prohibición citada se pudieran estar cometiendo en las dependencias públicas en cuestión.

Por otro lado, y a efectos exclusivamente informativos, también se informó al autor de la queja sobre la aprobación, mediante el Decreto 138/2001, de 3 de mayo, el IV Plan Regional sobre Drogas de Castilla y León, entre cuyas estrategias y actuaciones se integran las labores de prevención del consumo de drogas (en especial, alcohol y tabaco) en el ámbito laboral. Así se señala expresamente en el punto 1.4 del Capítulo V

del citado Plan al indicar que “en el terreno de la prevención del consumo de drogas, los programas en el ámbito laboral incidirán prioritariamente en las sustancias legales como el alcohol y el tabaco, así como en los sectores de producción de alto riesgo, bien por sus elevados niveles de consumo o porque en ellos se pueda ver afectada la salud y seguridad de terceras personas”.

Es presumible que esta línea de actuación dé lugar a futuras acciones dirigidas a la disminución del consumo de tabaco en el ámbito laboral, de las cuales las administraciones públicas deberían erigirse en pioneras.

Comunicado lo anterior al ciudadano, se procedió al archivo de la queja, no sin antes solicitar al interesado que informase a esta Institución de cualquier incumplimiento de la normativa aplicable explicada que pudiera tener lugar en las dependencias administrativas señaladas.