

CONSIDERACIONES GENERALES

CONSIDERACIONES GENERALES

DEPARTAMENTO I

PROTECCIÓN Y DEFENSA DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES DE LOS CIUDADANOS

ÁREA A

FUNCIÓN PÚBLICA, REGIMEN JURÍDICO DE LAS CORPORACIONES LOCALES Y TRÁFICO

1. FUNCIÓN PÚBLICA

Como en años anteriores, un elevado número de reclamaciones han sido formuladas por empleados públicos de las distintas Administraciones de la Comunidad de Castilla y León.

Son frecuentes las quejas en las que se manifiesta la discrepancia de quienes participan en pruebas selectivas para el acceso a cuerpos o plazas de la Administración con las puntuaciones obtenidas, con los criterios de valoración de los tribunales o con el resultado de los ejercicios, así como

las reclamaciones en las que se denuncia que la Administración no respeta las bases contenidas en la correspondiente convocatoria.

En otro grupo numeroso de quejas los reclamantes, en algunos casos con una antigüedad que supera los diez años al servicio de la Administración, denuncian la precariedad en el empleo.

La utilización del mecanismo excepcional de cobertura de vacantes mediante funcionarios interinos al margen de las notas que le son propias – transitoriedad o temporalidad en la función y necesidad y urgencia en el servicio- supone una vulneración del derecho fundamental de libre acceso a la función pública reconocido en la Constitución. Y ello, tanto del de los ciudadanos que aspiran a mantener una relación funcional como del de aquellos otros que, siendo ya funcionarios, pretenden acceder a puestos desempeñados provisionalmente por personal interino e, incluso, de los propios interinos en la medida en que la ausencia de convocatorias para la cobertura definitiva de las vacantes que ocupan les impide, previa acreditación de mérito y capacidad suficientes, estabilizar su situación.

Precisamente en relación con esta cuestión, se han presentado quejas en las que los reclamantes manifiestan su disconformidad con el Decreto 99/2001, por el que se aprueba la oferta de empleo de la Administración de la Comunidad de Castilla y León para el año 2001. En dichas reclamaciones, se propone que la próxima convocatoria pública de plazas de acceso a la citada Administración se realice de forma que los castellanos y leoneses, que hayan prestado servicios en la misma, puedan

acceder o permanecer en sus puestos de trabajo a través de un sistema que no sea el acceso libre.

Sin embargo, esta Institución, tras el estudio oportuno de las quejas, estimó que dicha petición consistía en el establecimiento de oposiciones restringidas para el colectivo de interinos las cuales, según la Jurisprudencia, resultan contrarias a los principios constitucionales de mérito y capacidad y, consiguientemente, al de acceso en condiciones de igualdad a las funciones públicas; sistema que, por otro lado, ha sido suprimido tanto en la legislación estatal como en la autonómica.

No obstante lo cual, esta Procuraduría no puede ser insensible a la situación de algunos interinos que permanecen en situación de temporalidad por causas ajenas a su voluntad, debido a la no convocatoria de oposiciones por parte de la Administración pública. Por ello, resultaría factible que, de acuerdo con la doctrina del Tribunal Constitucional, en estos casos específicos, de forma excepcional y por una única vez, se acuda a procesos excepcionales de consolidación de empleo temporal, como el establecido por el Insalud por Ley 16/2001, de 21 de noviembre.

En otro orden de cosas, la falta de desarrollo reglamentario del procedimiento de consolidación del componente singular del complemento específico de los directores de centros docentes públicos ha dado lugar también a la presentación de varias quejas por parte del personal docente del ámbito no universitario.

Tras el estudio de dichos expedientes se estimó oportuno instar a la Consejería de Educación y Cultura para que se diera la máxima celeridad a la elaboración del Reglamento regulador del citado procedimiento.

2. RÉGIMEN JURÍDICO DE LAS CORPORACIONES LOCALES

En materia de responsabilidad patrimonial, los afectados han denunciado los daños producidos a consecuencia de la prestación de servicios municipales, los derivados del ejercicio de las competencias de ordenación del tráfico, de la defectuosa conservación de las vías o, en otros casos más inusuales, de la celebración de fuegos artificiales o del desplazamiento de contenedores de recogida de residuos.

Un supuesto que con frecuencia se ha planteado es la pretensión de responsabilidad patrimonial municipal derivada de la defectuosa ejecución de obras de pavimentación.

En las investigaciones que se han realizado en esta materia, se ha observado que las Administraciones Locales, con frecuencia, no ajustan la tramitación de las reclamaciones en demanda de responsabilidad a lo dispuesto en el Reglamento de los Procedimientos de las Administraciones públicas en materia de Responsabilidad Patrimonial.

Como se ha indicado en ejercicios anteriores, hay que mencionar un número considerable de reclamaciones en las que se denuncia que las administraciones locales ni siquiera inician el procedimiento, o en las que

la resolución final se dicta sin haberse celebrado el trámite de prueba y audiencia al afectado.

En las resoluciones dictadas por la Institución, se recuerda a los Ayuntamientos la necesidad de ser respetuosos con las garantías de los procedimientos y de llevar a cabo la instrucción y tramitación de las reclamaciones, con total respeto a las normas previstas.

En materia de contratación local, el pago del precio pactado es la principal obligación que debe cumplir la Administración frente al contratista en los contratos que celebre. El incumplimiento de dicha obligación se ha denunciado en algunos expedientes en los que, sin embargo, no se ha obtenido respuesta de los municipios consultados.

El derecho de acceso a la información y documentación y a los archivos municipales ha seguido invocándose, por parte de los miembros de las Corporaciones Locales, en varios de los expedientes tramitados.

En este contexto, se ha considerado necesario poner de manifiesto a las Administraciones afectadas que la vulneración del derecho de información de los concejales (y del de participación de los mismos en las sesiones plenarias) impide el funcionamiento democrático de las Corporaciones Locales y supone una quiebra del derecho fundamental de participación en los asuntos públicos que dimana del Texto Constitucional.

También se han investigado quejas relativas a la gestión del Padrón de habitantes, en las que se hacía alusión a las consecuencias que de la

inscripción o no inscripción en el mismo se derivan para los derechos de los vecinos.

Siguen siendo frecuentes los supuestos de ausencia total de respuesta a las denuncias y peticiones vecinales, desatendiendo con ello una obligación elemental de toda Administración. Sin embargo, en el caso de las Corporaciones Locales, y respecto a esta cuestión, el Procurador del Común no puede dejar de hacer referencia, como lo ha hecho en otras ocasiones, a la insuficiencia de medios personales y materiales que caracteriza a un elevado número de entidades locales de nuestra Comunidad Autónoma.

3. TRÁFICO

Durante el pasado ejercicio los ciudadanos han continuado presentando reclamaciones contra la actividad sancionadora de la administración de tráfico, que algunos califican como expresiva de un excesivo afán recaudatorio. En concreto, la mayoría discrepaba de los hechos reflejados en los boletines de denuncias y alegaba vulneración del derecho de defensa.

En este ámbito debe resaltarse, frente a ejercicios anteriores, la inexistencia de irregularidades administrativas en la práctica de las notificaciones de los actos que configuran el expediente sancionador, lo

que se ha traducido en la inexistencia de resoluciones de esta Procuraduría en dicha materia.

En algunos de los casos planteados, ha podido constatarse, sin embargo, que cursada la solicitud de información del Procurador del Común sobre un posible defecto de tramitación, la Administración reconocía el error sobreseyendo el expediente.

En los municipios de mayor población, los conflictos de intereses entre los infractores y los ciudadanos que padecen los incumplimientos se plantean con mayor frecuencia y se traducen en demandas de mayor intervención de los agentes encargados de la vigilancia del tráfico.

La ordenación del tráfico de vehículos en las vías urbanas es una de las competencias municipales sobre cuyo ejercicio se han presentado también algunas reclamaciones. En las mismas los ciudadanos se dirigen al Procurador del Común solicitando, por ejemplo, su intervención para la implantación de una señalización de tráfico concreta, ante la ausencia o insuficiencia de la existente.

Finalmente, existe otro grupo de expedientes relacionados con la obligación de mantener en condiciones óptimas de seguridad la infraestructura vial. En los mismos, se ha seguido el criterio jurisprudencial de considerar que la prestación de un servicio público y la titularidad material de las vías obligan a la Administración a indemnizar a los administrados que se vean perjudicados por una concreta actuación administrativa.

ÁREA B

URBANISMO, PATRIMONIO Y SERVICIOS MUNICIPALES, OBRAS PÚBLICAS Y VIVIENDA

1. URBANISMO

Las conclusiones en materia urbanística, a la vista de las actuaciones desarrolladas por esta Procuraduría como consecuencia de las quejas presentadas, no difieren mucho de las puestas de manifiesto en anteriores Informes.

Así, respecto al Planeamiento, es necesario volver a incidir en que resulta una entelequia la participación de los ciudadanos en la elaboración, tramitación y aprobación de los distintos planes urbanísticos.

Pese a que, como es sabido, la finalidad del trámite de información pública no es otra que la de conseguir que la decisión de la administración urbanística actuante se vea precedida de un previo debate social -con el fin de que las observaciones así formuladas contribuyan a la mejor formación de la voluntad administrativa año tras año se constata, por las quejas presentadas por los ciudadanos, que los responsables de las citadas administraciones, lejos de potenciar esta finalidad, convierten, en la práctica, dicho trámite legal en un mero formalismo. A este respecto, resulta especialmente preocupante lo que ocurre en los pequeños

municipios, donde el escaso número de sus vecinos permitiría una información detallada y, casi podríamos decir, personalizada. Tampoco mejora mucho el panorama en los municipios de mayor tamaño o en aquellos limítrofes a capitales de provincia. Aquí, se ha impuesto el denominado por la doctrina “urbanismo concertado”, donde determinados grupos de poder imponen el modelo de ordenación más adecuado a sus intereses, sustrayendo al debate público una cuestión de vital importancia para el desarrollo de la calidad de vida de los vecinos de un municipio.

En cuanto a la Disciplina Urbanística, un año más debemos poner de manifiesto la absoluta pasividad de la Administración respecto a la restauración de la legalidad urbanística. Si en anteriores informes hacíamos siempre una mención especial de los Ayuntamientos, en el presente Informe debemos incluir a las Diputaciones provinciales y a la Administración autonómica. En este sentido, la regulación establecida en la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León, en lo que se refiere a las competencias de control de la legalidad urbanísticas y que fue resaltada en el Informe del ejercicio anterior por su novedad, ha sido en no pocas ocasiones incumplida tanto por las Diputaciones provinciales como por la Junta de Castilla y León. Como se recordará, en el Informe del año 2000 se decía que, con acierto, el art. 112 de la citada Ley había otorgado competencias, expresamente, a las Diputaciones provinciales y a la Junta de Castilla y León respecto a la protección de la legalidad urbanística, consciente el legislador autonómico por un lado, de la escasez de medios

técnicos y económicos que sufren muchos Ayuntamientos y, por otro, de las presiones vecinales que en muchos casos sufren los alcaldes por parte de los infractores. Pues bien, pese a la claridad del artículo, tanto las Diputaciones como la Junta han hecho, con frecuencia, caso omiso del mandato contenido en el mismo, con el argumento de que la falta del desarrollo reglamentario de este precepto impide que se establezca el correspondiente procedimiento de subrogación. A esto hay que añadir una práctica habitual en todos los municipios: en vez de tramitar los correspondientes procedimientos tanto de restauración de la legalidad urbanística como sancionadores, llevándolos hasta sus últimas consecuencias, se tramita una modificación de la normativa urbanística que permita la legalización de la construcción ilegal. Como resulta fácilmente entendible, esta práctica habitual es sumamente nociva ya que, aunque pueda solucionar un problema puntual, alienta la realización de ilícitos urbanísticos, al comprobar los infractores que la presión de los terceros, que han comprado de buena fe, convierte sus actos en inmunes. Así las cosas, pese a las voces de alarma dadas, siguen produciéndose con frecuencia fenómenos de urbanización ilegal ante la pasividad de las distintas administraciones.

También merece una mención especial en este epígrafe lo que está ocurriendo en no pocos municipios con respecto a los expedientes de ruina. Cada vez son más frecuentes los escritos que llegan a esta Institución denunciando las actuaciones de algunos propietarios que utilizan la

declaración de ruina de un edificio para resolver los contratos de arrendamiento de sus inquilinos. El supuesto tipo es el de un promotor que adquiere un edificio, generalmente ubicado en casco antiguo y que cuenta con inquilinos de renta antigua, con escasos recursos económicos y de edad avanzada. En estos supuestos, el propietario-promotor hace caso omiso de su deber de conservación del edificio y, aprovechándose de la pasividad municipal bien a la hora de dictar ordenes de ejecución, bien a la hora de ejecutarlas subsidiariamente en el caso de que hubieran sido dictadas, en un periodo relativamente corto de tiempo consigue que el edificio entre en estado de ruina, con lo cual puede, con la Ley de Arrendamientos Urbanos en la mano, rescindir los contratos de arrendamiento de los inquilinos en cuestión.

Por último, respecto a la gestión urbanística, se ha de insistir, una vez más, en la urgente necesidad de establecer un marco normativo que permita dar una solución a los problemas planteados por las urbanizaciones ilegales. Sigue recibándose un número considerable de quejas a través de las cuales se pone de manifiesto el abandono al que están sometidos, respecto a los servicios públicos básicos, muchos residentes de este tipo de urbanizaciones. Se da la paradoja de que los mismos Ayuntamientos que permitieron con su pasividad la construcción de estas urbanizaciones ilegales ahora niegan la prestación de estos servicios básicos argumentando la ilegalidad de dicho proceso de urbanización. En segundo lugar, se está incrementando el número de quejas que ponen de manifiesto por un lado, la

pasividad municipal en los supuestos en los que el sistema de actuación elegido por el correspondiente instrumento de planeamiento de desarrollo se ha demostrado ineficaz y, por otro, el uso irregular que están haciendo muchos Ayuntamientos de la categorización del suelo a través de los correspondientes instrumentos de planeamiento, utilizando este sistema para resolver los déficit de infraestructuras de carácter básico de las que adolecen muchos terrenos a cargo de sus propietarios.

2. PATRIMONIO Y SERVICIOS MUNICIPALES

2.1. Patrimonio y Bienes Municipales

Sigue siendo objeto de constante denuncia, especialmente en el ámbito rural, la usurpación de terrenos de dominio público como consecuencia de la realización de obras en fincas privadas y la consiguiente pasividad de las Administraciones Locales ante tales ocupaciones.

En estos casos, el Procurador del Común se ha dirigido a las Administraciones afectadas recordándoles su obligación de defender el dominio público y de utilizar, a tal fin, sus prerrogativas de autotutela.

Sin embargo, y así ha sido puesto también de manifiesto, la obligación de ejercer la potestad recuperatoria sólo alcanza a las administraciones cuando medien al efecto fundamentos suficientemente razonables, que la Entidad tendrá que sopesar con la finalidad de evitar acciones que, por su inconsistencia, pudieran estar abocadas de antemano

al fracaso. Es decir, al amparo de la legislación patrimonial de las Entidades locales, no pueden mantenerse pleitos insostenibles y sin fundamento o base alguna que supongan temeridad, o lo que es lo mismo, la Entidad local no tiene obligación de ejercitar la acción si entiende que no es procedente previas las correspondientes diligencias de investigación.

Asimismo, son frecuentes las reclamaciones en las que se ponen de manifiesto los conflictos suscitados entre los particulares y la Administración Local como consecuencia de la existencia de asientos registrales contradictorios.

Finalmente, también ha podido constatarse el incumplimiento, por parte de la Administración Local, del procedimiento de desahucio por vía administrativa, regulado en el Reglamento de Bienes, en los supuestos de extinción de los derechos constituidos sobre bienes de dominio público o comunales de las Entidades locales, así como para expropiar los derechos de arrendamiento relativos a la ocupación de bienes patrimoniales para destinarlos a fines relacionados con obras o servicios públicos.

2.2. Servicios Municipales

La mayoría de las reclamaciones en este ámbito versan sobre la falta de prestación de determinados servicios mínimos (alumbrado público, abastecimiento de agua, alcantarillado, pavimentación de calles, recogida de residuos, etc.) los cuales, dada su naturaleza básica y elemental, deben

ser atendidos con carácter obligatorio y deben ser prestados, además, con las notas de regularidad y continuidad.

Sin embargo, no puede dejar de ponerse de manifiesto que la prestación adecuada de los mismos exige medios económicos y personales que exceden, en numerosas ocasiones, de las posibilidades financieras reales de las entidades locales, pese a las líneas de ayuda al efecto establecidas.

En este ámbito, para que la gestión administrativa y política no pueda tildarse de arbitraria, y a la luz de las reclamaciones que han sido examinadas, considera esta Institución necesario conectar con los vecinos, y ello tanto con el fin de conocer sus necesidades como de justificar ante ellos las razones que puedan determinar medidas tales como la supresión de determinado punto de luz, el asfaltado de algunas calles en detrimento de otras, la colocación de contenedores de basura en lugares concretos, etc.

Respecto al servicio de suministro de agua potable, se ha suscitado con frecuencia la cuestión relativa al coste de la instalación de las acometidas a las redes generales. Los reclamantes suelen negarse a costear los referidos gastos amparándose en la legislación estatal de 1975, según la cual la instalación de la acometida correrá a cuenta del suministrador (Ayuntamiento); legislación, por otro lado, desconocida frecuentemente por las Ordenanzas Municipales reguladoras del servicio, que suelen imputar de manera expresa los referidos gastos al usuario.

En materia de alcantarillado se centran las quejas, fundamentalmente, en la evacuación de aguas residuales en pozos negros o similares y en la necesidad de su sustitución por una adecuada red de alcantarillado que evite los peligros que de los mismos pueden derivarse para la salubridad pública así como para el medio ambiente.

3. OBRAS PÚBLICAS

Un año más, los procedimientos expropiatorios llevados a cabo por la Administración Autónoma y, en particular, el pago a los ciudadanos expropiados de la contraprestación económica correspondiente a la privación de la propiedad de bienes y derechos que aquéllos implican, han centrado los conflictos que en este ámbito se han puesto de manifiesto ante esta Institución.

En efecto, resulta, cuando menos, preocupante la demora temporal en la que, con carácter general, está incurriendo la Administración Autónoma en el momento de proceder al abono del justiprecio correspondiente a las expropiaciones forzosas llevadas a cabo por aquélla. Esta demora, que en alguno de los supuestos planteados por los ciudadanos ante esta Procuraduría supera el período de cinco años, entre la ocupación del bien expropiado y el efectivo abono del justiprecio previamente fijado, cobra mayor relevancia, aún si cabe, considerando la amplia generalización del procedimiento de urgencia en las expropiación forzosas y, por tanto, de la inversión de la regla general del previo pago a la ocupación del bien objeto de la expropiación.

En otras palabras, mientras la intervención en el patrimonio del ciudadano por parte de la Administración Pública, con carácter general, no requiere el abono previo de contraprestación económica alguna, el plazo temporal en el que se hace efectiva esta última se extiende en el tiempo más allá de lo permisible; considerando el necesario equilibrio entre el ejercicio de potestades públicas y la protección de los derechos e intereses de los ciudadanos que debe guiar toda actividad administrativa y, en especial, la expropiatoria.

Este Procurador considera que ha llegado el momento de adoptar medidas de carácter estructural que remedien la situación de desequilibrio indicada. Como manifestación significativa de dicha situación debe tenerse en cuenta la reiteración por parte de los ciudadanos de quejas cuyo objeto es denunciar la demora en el pago de un justiprecio; pago que había sido anunciado con anterioridad por la Administración Autónoma en dos aceptaciones expresas a sendas Resoluciones adoptadas por esta Institución.

4. VIVIENDA

Si bien es preciso poner de relieve la ausencia de irregularidades relevantes en los procedimientos de adjudicación de viviendas de protección oficial de promoción pública, sin embargo se han detectado deficiencias relevantes en el ejercicio de otras competencias.

La primera de ellas, aunque de carácter singular, merece ser destacada en esta exposición. Es la relativa al procedimiento de adjudicación de parcelas, dirigidas a la construcción de viviendas protegidas, llevado a cabo por la Administración autonómica en uno de nuestros municipios. De su análisis se desprendieron ciertas irregularidades que, pudiendo afectar a la objetividad del resultado final de tales adjudicaciones, fueron puestas en conocimiento de la Consejería de Fomento. Cabe desear que, en el futuro, la intervención de la Administración autonómica en la promoción de suelo y adjudicación de parcelas para la construcción de viviendas de protección oficial revista, siempre, las garantías necesarias para lograr que la promoción y construcción de las viviendas, que se lleve a cabo en cada caso, reúna las condiciones suficientes, en orden a alcanzar las finalidades que debe perseguir toda acción pública en materia de vivienda.

En segundo lugar, resulta preocupante el retraso general en el que está incurriendo la Administración autonómica en el abono de algunas de las ayudas integradas dentro de los Planes Cuatrienales de Vivienda. Demoras de más de 20 meses, como la observada en el pago de las ayudas económicas dirigidas a fomentar la rehabilitación de viviendas, inciden gravemente en la eficacia de la acción pública dirigida a la consecución del objetivo constitucional de lograr una vivienda digna para todos. El nuevo marco normativo adoptado para los próximos años supone una oportunidad

para que la Administración autonómica, en el marco de sus competencias, adopte las medidas necesarias para atemperar tales retrasos.

Por último, es preciso resaltar una circunstancia que se ha convertido ya en endémica en este ámbito, cual es la de la ausencia de ejecución forzosa de aquellas resoluciones, adoptadas por la Administración autonómica, en las cuales se impone a un particular la obligación de llevar a cabo obras de reparación de viviendas protegidas. Las medidas normativas, establecidas con la finalidad de que las administraciones públicas garanticen que los promotores o constructores de viviendas protegidas asuman su responsabilidad ante la concurrencia de defectos de construcción en las mismas, se convierten en meras declaraciones formales si la Administración autonómica no utiliza, ante una voluntad contraria del obligado, los medios previstos para ejecutar forzosamente sus decisiones y, en particular, la ejecución subsidiaria.

ÁREA C

ACTIVIDADES CLASIFICADAS Y MEDIO AMBIENTE

1. CONTAMINACIÓN ACÚSTICA

A la vista de las quejas presentadas podemos concluir que el problema medioambiental que más preocupa a los ciudadanos de nuestra

Comunidad es, probablemente, el de la contaminación acústica procedente de bares, discotecas y otros establecimientos de diversión similares.

Confirma la importancia de las infracciones denunciadas tanto el elevado número de personas afectadas por las quejas, como el carácter fundamental de los derechos que son objeto de violación en estos casos.

La propia doctrina del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, en su interpretación y tutela de los derechos fundamentales, ha puesto de relieve que, en casos de especial gravedad, ciertos daños ambientales pueden atentar contra el derecho al respeto de la vida privada y familiar y al disfrute del domicilio.

Pero es más -como así ha sido reconocido por el propio Tribunal Constitucional en su reciente Sentencia de 29 de mayo de 2001 y viene denunciando el Procurador del Común desde el comienzo de su actividad- los referidos daños ambientales también pueden atentar contra el derecho a la integridad física y psíquica establecido en el art. 15 de la Constitución Española. En concreto, manifiesta el Tribunal Constitucional que “Cuando la exposición continuada a unos niveles intensos de ruido ponga en grave peligro la salud de las personas, esta situación podrá implicar una vulneración del derecho a la integridad física y moral”.

A la vista de lo expuesto, resulta necesario valorar las consecuencias de la inactividad o pasividad de la Administración frente a los requerimientos de protección solicitados por los ciudadanos, o dicho de

otro modo, hasta qué punto la Administración Pública requerida está obligada a dispensar la protección que se solicita.

Consideramos, a este respecto, que corresponde a la Administración municipal, en uso de sus potestades, impedir que actuaciones de particulares, sujetas a autorización o licencia administrativa, perturben los derechos fundamentales, y el ejercicio de tales potestades se convierte en obligatorio cuando la agresión a los derechos fundamentales alcanza un determinado nivel de gravedad.

La Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, de 9 de diciembre de 1994 (caso López Ostra c/ España) fundamenta su estimación precisamente en este tipo de razonamiento.

En este sentido, frente a la pasividad de la Administración en estos supuestos, podría ejercitarse la acción de responsabilidad patrimonial, puesto que no utilizar los poderes que el Derecho establece para impedir la producción de daños, supone, sin lugar a dudas, un funcionamiento anormal de los servicios públicos.

Debe tenerse en cuenta, a este respecto, que la Constitución Española establece un servicio público de protección ambiental, al imponer a los poderes públicos la obligación de velar por la utilización racional de todos los recursos naturales “con el fin de proteger y mejorar la calidad de vida”, así como “defender y restaurar el medio ambiente”. La Administración, por tanto, está obligada a utilizar todos los poderes y

competencias atribuidos por el ordenamiento jurídico, a fin de alcanzar los indicados objetivos de protección ambiental.

La superación de los niveles acústicos establecidos legalmente tiene unos efectos nocivos sobre las personas, efectos que conllevan unos daños que el perjudicado no tienen el deber de soportar; estos daños son causados tanto por la actividad productora de ruidos como por la inactividad de la Administración a la hora de hacer cumplir el deber de no superar tales valores. En el mismo sentido se están manifestando recientemente algunos Tribunales Superiores de Justicia.

A la vista de lo expuesto, esta Institución considera necesario que las distintas Administraciones competentes incrementen los controles periódicos en los establecimientos de ocio, a fin de comprobar que el funcionamiento de los mismos se adecua a las prescripciones establecidas en las licencias otorgadas, debiendo hacerse especial hincapié en las condiciones de insonorización de los locales, así como en el estricto cumplimiento de la normativa de horarios de cierre.

Cabría resaltar, por otro lado, que la mayoría de los expedientes sancionadores iniciados por la Administración tienen su origen en denuncias presentadas por los vecinos colindantes con este tipo de actividades. En estos supuestos cobran una especial importancia las inspecciones de oficio, máxime si tenemos en cuenta las consecuencias que suele tener para los vecinos colindantes la presentación de una denuncia.

Se observa, por otro lado, que, constatado el incumplimiento de los límites máximos autorizados, la Administración únicamente impone sanciones económicas a los titulares de las actividades infractoras. Sin embargo, en estos supuestos la simple imposición de multas no solventa en modo alguno la insuficiente insonorización del establecimiento ni, por lo tanto, las molestias para los ciudadanos afectados, debiendo la Administración requerir a los titulares de las actividades la ejecución de nuevas medidas correctoras.

Durante la tramitación de los expedientes de queja, nos hemos encontrado con una fuerte reticencia por parte de la Administración Regional a la hora de intervenir en este tipo de expedientes, no sólo para sancionar la comisión de infracciones muy graves (por ejemplo, ante la inexistencia de licencias), sino también para inspeccionar y controlar este tipo de actividades en aquellos supuestos en los que existe una clara pasividad por parte de la Administración Local. Cabe recordar a este respecto que la propia Ley 5/1993, de 21 de octubre, establece expresamente la competencia subsidiaria de la Administración Regional para ordenar a los titulares de los establecimientos la adopción de las medidas que se estimen oportunas (tales como insonorización del local, instalación de limitadores acústicos, etc.).

2. EXPLOTACIONES GANADERAS

Las explotaciones ganaderas constituyen uno de los grupos de actividades que, potencialmente, y si no se establecen medidas correctoras,

pueden afectar a las condiciones higiénico-sanitarias de los núcleos de población y del medio ambiente en general. De hecho, constituye otro problema medio ambiental que preocupa frecuentemente a los ciudadanos.

Debe tenerse en cuenta, por otro lado, que en Castilla y León la ganadería constituye uno de los sectores económicos más importantes.

Cabría resaltar que, en un alto porcentaje de los supuestos planteados en esta Institución, las explotaciones se encuentran funcionando sin las licencias establecidas legalmente.

Todo ello aconseja establecer en forma precisa y ordenada las condiciones técnicas, higiénico-sanitarias y ambientales necesarias para que los impactos de este tipo de actividades desaparezcan o sean los mínimos posibles.

En este sentido, la Administración debe adoptar las medidas necesarias, no sólo en relación con las nuevas explotaciones que pretendan instalarse, sino también en relación con aquellas que se encuentran en pleno funcionamiento en el momento actual.

En muchos casos, estas explotaciones se encuentran ubicadas en los núcleos urbanos de zonas rurales desde antes de la aprobación del Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas, y no fueron legalizadas a la entrada en vigor del mismo. Un alto porcentaje de las actividades, por otro lado, han quedado fuera de ordenación con la aprobación de los Planes Urbanísticos.

En estos supuestos solemos encontrarnos con una fuerte reticencia por parte de la Administración Local a la hora de hacer cumplir la normativa vigente para este tipo de actividades, principalmente en aquellos municipios dedicados sobre todo a la ganadería, como consecuencia de los graves perjuicios económicos que una aplicación estricta de la Ley podría suponer para muchas familias.

Por otro lado, la Administración Local carece, en muchas ocasiones, de los medios humanos y técnicos necesarios para comprobar las deficiencias que, en este tipo de instalaciones, suelen producirse, tales como malos olores, vertidos, posibilidad de transmisión de enfermedades infecto contagiosas, vertidos, ruidos, etc. Consideramos necesario, en este sentido, incrementar los mecanismos de coordinación y cooperación entre las diferentes Administraciones Públicas con competencias en esta materia (Ayuntamientos, Consejería de Medio Ambiente y Consejería de Agricultura y Ganadería).

Reiteramos, por último, la necesidad de habilitar ayudas económicas a los ganaderos de la Comunidad para que procedan al traslado de las instalaciones fuera de los cascos urbanos de las localidades, así como para la instalación de las medidas correctoras necesarias en las explotaciones.

3. CAZA

La disminución de la conflictividad generada por el régimen de responsabilidad legalmente establecido por los daños causados por piezas cinegéticas, ha dejado paso al fenómeno del furtivismo como problemática más destacada en este ámbito.

Los efectos perniciosos que sobre la riqueza biológica y cinegética de cualquier espacio geográfico posee el furtivismo, exigen a las Administraciones Públicas utilizar eficazmente todos los instrumentos que el ordenamiento jurídico pone en sus manos para combatir su existencia y extensión.

La aparición y proliferación de los cazadores furtivos en determinados espacios de la Comunidad, como el Parque Regional de la Sierra de Gredos, obliga a la Administración autonómica a concentrar sus esfuerzos en el control y erradicación del fenómeno, acudiendo para ello a las medidas preventivas y represoras que sean necesarias, en el marco de la legalidad vigente. En aras de incrementar la eficacia de la actividad administrativa en el diseño y aplicación de tales medidas, y tanto a instancia de parte como de oficio, esta Procuraduría ha puesto especial hincapié en la identificación de las irregularidades en el funcionamiento de los servicios administrativos de la Consejería de Medio Ambiente que permitían, en algún modo, la extensión del furtivismo y ha instado a aquélla a la adopción de las actuaciones necesarias para su corrección.

Por otro lado, la tramitación de los expedientes administrativos de adecuación, constitución, ampliación y segregación de cotos de caza ha sido otro de los aspectos del ámbito de la actividad administrativa en materia cinegética que mayor conflictividad ha generado. En diversas ocasiones, este Procurador ha podido comprobar que tal conflictividad tenía su origen en la comisión de irregularidades procedimentales atribuibles no sólo a la Administración autonómica, sino también a las entidades locales menores cuyos terrenos integraban el terreno a acotar o acotado. Ello ha dado lugar a la adopción por esta Institución de resoluciones que, espero, contribuyan, más allá de los supuestos particulares planteados, a un mayor celo en el cumplimiento de la legalidad vigente en la instrucción y resolución de aquellos procedimientos, necesitados, con carácter general, de una mayor garantía de regularidad formal.

4. PESCA

Además de la conveniencia de reformar la normativa autonómica reguladora de la pesca, con la finalidad de mejorar las condiciones de seguridad de los pescadores que desarrollen su actividad en las zonas de influencia de caída de los embalses y presas de la región -puesta de manifiesto por parte de esta Institución a la Consejería de Medio Ambiente- el sorteo de adjudicación de permisos en cotos de pesca ha protagonizado nuestra actuación en relación con dicha actividad lúdica.

El respeto al principio de igualdad de oportunidades que debe presidir la celebración del sorteo indicado y la ulterior elección de fechas y cotos de pesca por los solicitantes, implica que la Administración autonómica utilice todos los medios para lograr plenamente aquella igualdad. Para ello es necesario evitar situaciones como la detectada por esta Procuraduría en la provincia de Burgos, donde se procedió a fijar como fecha de elección de cotos de pesca para un número amplio de ciudadanos una fecha posterior a aquélla en la que, con carácter general, se iniciaba la temporada de pesca en la provincia.

5. VÍAS PECUARIAS

La riqueza que las vías pecuarias aportan en la actualidad al patrimonio cultural y ambiental de la esta Comunidad Autónoma que cuenta con una de las redes de vías pecuarias más amplias del país, implica necesariamente una singular responsabilidad de la Administración autonómica en orden a su protección y defensa. Sin duda, uno de los instrumentos con el que cuenta aquélla para desarrollar eficazmente esa labor, es el ejercicio de la potestad punitiva frente a las infracciones que atenten contra la integridad y características de aquellos singulares bienes de dominio público.

Pues bien, tanto desde el punto de vista de la diligencia observada por la Administración autonómica en la tramitación y resolución de los procedimientos sancionadores incoados en defensa de las vías pecuarias, como en relación con los criterios generales seguidos por aquélla a la hora

de decidir la iniciación o no iniciación de tales procedimientos, esta Institución considera que la actuación administrativa no está siendo todo lo rigurosa que la contribución de las vías pecuarias a la calidad medioambiental de la Comunidad merece.

En concreto, este Procurador del Común en el ejercicio al que se refiere el presente informe, emprendió una investigación de oficio sobre las actuaciones de defensa de las Vías Pecuarias integradas en el ámbito territorial de la región, llevadas a cabo por la Administración de la Comunidad Autónoma. Como resultado de la misma, quedó acreditada una falta de diligencia en la instrucción y resolución de procedimientos sancionadores en la materia, lo cual motivó la formulación de una resolución a la Consejería de Medio Ambiente que fue íntegramente aceptada por esta última.

ÁREA D

EDUCACIÓN Y CULTURA

1. EDUCACIÓN

Se incluyen en esta Área las quejas que se refieren a la actuación de las Administraciones educativas de la Comunidad de Castilla y León, que comprenden no sólo a la Consejería de Educación y Cultura, sino también a las Universidades situadas en nuestra Comunidad y a las Administraciones

Locales, en la medida en que intervienen en las actividades y servicios de enseñanza.

Se ha visto incrementado el número de quejas cuyos promoventes cuestionan, entre otros aspectos, el desarrollo experimentado y las decisiones producidas en el curso de los procesos de admisión en centros concretos; el transporte escolar; el déficit de unidades de educación infantil de 0 a 3 años; la existencia de centros de integración sin el necesario personal especializado o sin los medios específicos precisos para atender las necesidades educativas de los alumnos discapacitados; o sin las necesarias medidas de accesibilidad, bien en el propio centro, bien en los servicios complementarios de comedor y transporte.

A pesar de los constantes avances que vienen experimentándose, desde el punto de vista de la más adecuada dotación al sistema educativo de los medios materiales y personales precisos para hacer posible la efectividad del derecho a la educación, se producen, aún, algunas deficiencias, especialmente en relación con las condiciones materiales de los centros, la dotación de profesorado y escolarización de los alumnos

Las reclamaciones recibidas nos permiten comprobar cómo existen, aún, zonas donde el número de centros de integración o dotados con aulas de educación especial, es tan escaso que los padres se ven imposibilitados para conseguir una escolarización de sus hijos discapacitados que no pase por un alejamiento del niño de su entorno familiar y vital. Esta

insuficiencia de centros de integración es particularmente importante en la Educación Secundaria y en las zonas rurales.

Del mismo modo, constituye una carencia, con frecuencia denunciada por los padres, la escasa dotación de personal especializado adscrito a los centros docentes o a los servicios de apoyo, en particular en el caso de los fisioterapeutas y logopedas.

Las quejas formuladas con referencia a la enseñanza universitaria tratan, fundamentalmente, del acceso y permanencia en centros de enseñanza superior, traslados de expedientes académicos, planes de estudios y sistemas de becas.

Un año más, debemos incidir en la problemática que suscita el abuso, por parte de la Administración, de la técnica del silencio administrativo en sus relaciones con los administrados. Un abuso, que está en el origen de un número importante de las quejas que tramitamos anualmente, y que además es el elemento desencadenante de no pocas de las resoluciones que esta Procuraduría se ve obligada a formular a la Administración educativa.

A este respecto debemos decir que, con bastante insistencia, se reciben denuncias de los ciudadanos mostrando su indignación por no haber obtenido respuesta a sus peticiones y reclamaciones, no ya en el plazo legalmente fijado para ello -cosa bastante habitual- sino ni tan siquiera dentro de lo que podría entenderse como un plazo razonable para que dicha respuesta tuviese algún sentido práctico.

La práctica administrativa de dar la callada por respuesta, ante las peticiones y reclamaciones de los estudiantes, está demasiado extendida en el ámbito educativo y naturalmente debe erradicarse.

Sin perjuicio de las reformas educativas que próximamente hayan de aprobarse a nivel estatal, es preciso someter a revisión la legislación vigente, principalmente la Orden 1445/1990, de 19 de septiembre. Como es sabido, establece las proporciones profesionales/alumnos en la atención educativa de los ACNEE. Pues bien, se trataría de flexibilizar las limitaciones que actualmente se dan en la atención de estos alumnos, derivadas de las disponibilidades presupuestarias, así como de establecer de un número de profesionales especializados para un determinado número de alumnos, que no resulte desmesurado para un solo profesional.

La insuficiente dotación de medios de transporte escolar para los ACNEE obliga, en ocasiones, a los padres a suplir esa carencia, lo que supone un esfuerzo que no siempre están en condiciones de afrontar. En cualquier caso, los perjudicados son los alumnos discapacitados, por el grave absentismo escolar que se produce. Es necesario, pues, que la administración educativa tome decisiones inmediatas en este sentido.

La excesiva homogeneización que existe en la provisión de recursos, tanto materiales como personales, está dificultando que estos puedan ser asignados a los ACNEE de manera diferenciada y por ello con más posibilidades de éxito.

2. PATRIMONIO HISTÓRICO-ARTÍSTICO

El reconocimiento de los valores que poseen los bienes que conforman nuestro Patrimonio Histórico y el interés social por los mismos, ha provocado que la preocupación por su conservación y acrecentamiento se haya reforzado e intensificado en los últimos tiempos.

Pese a ello, resulta preocupante el proceso de deterioro a que se ve sometida no poca de la riqueza patrimonial de esta Comunidad Autónoma, consecuencia de la omisión del deber de conservación que compete a sus titulares y de la inactividad de las administraciones en la puesta en marcha de los instrumentos previstos para garantizar su defensa y restauración.

Se ha insistido, pues, en promover el activismo protector de la Administración hacia aquellos bienes en peligro de destrucción, impidiendo, así, que el inevitable transcurso del tiempo lleve aparejada su progresiva degradación.

Surge, de este modo, la conveniencia de impulsar una mayor labor de vigilancia del patrimonio histórico, controlando aquellos comportamientos atentatorios contra los bienes que lo integran (materializados a través de acciones destructivas u omisiones de los deberes legales que competen a los obligados), y la presencia de elementos que dificulten su contemplación y disfrute por los ciudadanos o los degraden estéticamente. Función en la que adquiere especial importancia la colaboración de los Ayuntamientos.

Se es consciente, no obstante, de que la riqueza monumental dispersa por la amplia geografía de Castilla y León, condiciona la efectividad de la tutela administrativa; y también, por otro lado, del gravamen que la conservación puede implicar para los propietarios y la ausencia de incentivos fiscales.

De ahí, la necesidad de estimular la actuación de los particulares en el cumplimiento de la responsabilidad derivada de la propiedad, posesión o disfrute de los bienes, mediante la articulación de medidas de fomento (como subvenciones o ayudas), justificadas en la utilidad o destino público de aquéllos frente al interés privado de la propiedad.

Ello sin olvidar la conveniencia de la coordinación con los distintos agentes (otras administraciones, entidades privadas y ciudadanos) que contribuyan a la conservación y enriquecimiento de nuestro patrimonio histórico.

ÁREA E

INDUSTRIA, COMERCIO, TURISMO Y CONSUMO

1. SUMINISTRO DE ENERGÍA ELÉCTRICA

En el presente ejercicio, las quejas se circunscriben principalmente a cuestiones tales como: irregularidades en el establecimiento de nuevas instalaciones de líneas aéreas; denegaciones presuntamente improcedentes

de suministro eléctrico; cortes de suministro eléctrico, cuestión ampliamente debatida y controvertida de la que se ha hecho eco esta Institución; la preocupación por los efectos posiblemente nocivos sobre la salud como consecuencia de las radiaciones electromagnéticas no ionizantes que de este tipo de instalaciones emanan, especialmente respecto de las que se encuentran ubicadas dentro o en las proximidades de núcleos urbanos.

Respecto de estas últimas constituye preocupación creciente entre la población los posibles efectos negativos que puedan causar en la salud como consecuencia de una exposición continuada a estos campos, a pesar de que, de momento, científicamente no se haya demostrado de manera concluyente. Nuestra actuación se ha centrado en comprobar si las Administraciones competentes en la materia velan por que los diferentes tipos de instalaciones eléctricas se ajusten a la normativa aplicable al efecto, especialmente en lo relativo a medidas y distancias de seguridad.

Hemos de indicar que, con independencia de que en el presente año se ha constatado un mayor celo en el ejercicio de las facultades inspectoras por parte de las Administraciones públicas competentes, se han constatado defectos en el ejercicio de la potestad sancionadora, en el sentido de que, o bien no se perseguían las infracciones cometidas o se incurría en cierta arbitrariedad en su persecución.

2. GASES COMBUSTIBLES

En cuanto al gas, la competencia entre compañías instaladoras ha provocado múltiples denuncias de los usuarios, como consecuencia de revisiones mal practicadas o improcedentes, siendo el mayor número de reclamaciones recibidas las referentes al gas natural, al tratarse del combustible que mayor desarrollo, expansión y aceptación ha tenido en nuestra Comunidad desde su implantación en detrimento de otras fuentes de energía.

Muchas de las reclamaciones presentadas requerían la intervención del Procurador del Común, para que las empresas causantes de los daños y perjuicios denunciados por los afectados por estas prácticas inadecuadas les indemnizasen. En estos casos, se informaba a los afectados de que, con independencia de las actuaciones que se realizasen desde esta Institución y de las que, en su caso, efectuasen los diferentes Servicios Territoriales de Industria, Comercio y Turismo de la Junta de Castilla y León, la vía adecuada para que fueran reconocidas sus pretensiones indemnizatorias eran nuestros Tribunales de Justicia, al encontrarnos ante una relación de carácter jurídico-privada.

No obstante en estos casos hemos intervenido, al objeto de comprobar cuál había sido la actuación de la Administración autonómica al tener conocimiento de dichas denuncias, al ser también parte implicada; constatando, tras las diligencias practicadas, que se hace necesario

intensificar las funciones inspectoras y sancionadoras sobre las empresas suministradoras e instaladoras.

3. TURISMO

Varias han sido las reclamaciones en las que se denunciaba el incumplimiento de las condiciones estipuladas en los programas de viajes organizados, aprobados y presuntamente supervisados por la Gerencia Territorial de Servicios Sociales para las personas de mayor edad.

Es preciso indicar que la relación jurídica existente entre los reclamantes y las empresas de viajes, en cuyo defectuoso cumplimiento fundaban los demandantes su pretensión de indemnización, es calificable como un contrato de obra, materializada en la realización de un viaje turístico completo y definido en sus aspectos más relevantes. Las agencias no se comprometieron simplemente al desarrollo de sus actividades para el logro de los viajes deseados, sino a los viajes mismos como resultado completo, tal y como ofrecían en la propaganda y sus programas, controlados, supervisados y aprobados a mayores por la Administración autonómica; de ahí la responsabilidad por la insatisfactoria obtención del resultado comprometido.

Si bien esta Institución era consciente de que, en el fondo, nos encontrábamos ante conflictos de naturaleza jurídico-privada entre las agencias y los perjudicados, los cuales habrían de dirimirse ante la Jurisdicción Ordinaria no debemos olvidar que corresponde a la

Administración Pública la obligación de ordenar adecuadamente el sector turístico y velar por el cumplimiento de las normas que lo regulan, mediante el ejercicio de las facultades de control, inspección y, en su caso, sancionadoras que tiene reconocidas. A pesar de ello, la Administración autonómica sigue siendo reacia a incoar expedientes administrativos ante las reclamaciones de los usuarios.

4. CONSUMO

Sin perjuicio de lo establecido en las normas civiles y mercantiles, los consumidores y usuarios tienen derecho a la protección de sus legítimos intereses económicos y sociales en los términos previstos en la legislación de consumidores y usuarios, correspondiendo a la Administración Pública velar por ello. Sin embargo, en muchas ocasiones la Administración se inhibe, aduciendo que se trata de cuestiones de carácter privado, incurriendo con ello, a juicio de esta Institución, en un abandono de sus obligaciones, que propicia la impunidad de los hechos cometidos por las empresas y la indefensión de los afectados. Por ello, ante la falta de actuación por parte de la Administración autonómica, aquéllos deciden acudir a este Procurador; lo que demuestra que se hace necesaria una mayor implicación por parte de la Administración autonómica en este campo y que no remita de manera sistemática a los afectados a la Administración de Justicia.

ÁREA F

AGRICULTURA, GANADERÍA, MONTES Y PESCA

Al igual que venía ocurriendo en años anteriores, los procedimientos de concentración parcelaria llevados a cabo por la Administración autonómica protagonizan un número relevante de las quejas presentadas en relación con la actividad administrativa desarrollada en los sectores agrícola y ganadero.

Es preciso llamar la atención sobre un aspecto concreto de los procedimientos de reordenación de la propiedad rústica, como es el integrado por las obras de concentración parcelaria. En efecto, frecuentemente las Administraciones Públicas actantes olvidan que la consecución de los objetivos perseguidos, en todo procedimiento de concentración parcelaria, no sólo depende de la corrección de su desarrollo y del contenido de las nuevas situaciones jurídicas resultantes del mismo, sino también de la adecuada proyección, ejecución y conservación de las obras íntimamente relacionadas con aquél.

Especial hincapié cabe hacer en el aspecto de conservación de tales obras, puesto que hemos tenido la oportunidad de comprobar que, en ocasiones, las entidades encargadas de aquella conservación, no cumplen diligentemente con los deberes que ésta implica, lo cual redundará en un

perjuicio manifiesto para los ciudadanos que son, al fin y al cabo, los destinatarios últimos de los beneficios derivados de todo procedimiento de racionalización de la propiedad rústica.

Corporaciones Locales, Comunidades de Regantes, y cualesquiera otras entidades encargadas de las labores de conservación de las obras necesarias en toda concentración parcelaria, deben hacer un esfuerzo y adquirir el firme compromiso de garantizar que los caminos rurales de servicio, el acondicionamiento de cauces y cualesquiera otras obras, se encuentren, en todo momento, en un estado de conservación apto para el cumplimiento de las funciones para las que fueron proyectadas y ejecutadas.

Por su parte, en materia de ayudas agrícolas y ganaderas, las irregularidades detectadas han sido tanto formales como materiales.

Entre las primeras, es preciso resaltar, un año más, el retraso en el que incurre la Administración autonómica en la resolución de los recursos presentados por agricultores y ganaderos frente a las Resoluciones administrativas adoptadas en la materia. Una vez más, hay que poner de manifiesto los perjuicios que, al patrimonio jurídico de los ciudadanos y a la propia imagen de la acción administrativa, causan demoras generalizadas en la adopción de resoluciones expresas, perjuicios que deben conducir a la Administración autonómica a abordar las medidas de carácter estructural que sean necesarias para paliar la irregularidad señalada.

Especial mención merece el contenido de las ayudas dirigidas a paliar los daños causados a la ganadería por el lobo o por perros asilvestrados. No es la primera vez que hemos apuntado que la protección que actualmente concede la Administración autonómica a los ganaderos de la Comunidad frente a aquellos daños nos parece insuficiente. Por tanto, considerando la relevancia de la actividad ganadera para el sistema económico regional, es precisa una mayor implicación por parte de la Administración autonómica en relación con esta problemática que, más allá de las tímidas reformas normativas abordadas en el pasado año, dé lugar a un incremento del grado de cobertura pública de tales daños y a la creación de ayudas dirigidas a prevenir los mismos.

Por último, esta Procuraduría ha mostrado su preocupación ante la alarma social generada en el último año por la aparición de los primeros casos de encefalopatía espongiforme bovina en la Comunidad Autónoma. La actuación de las administraciones públicas en relación con la problemática señalada, si bien no parece que pueda ser objeto de crítica, debe mantener la intensidad demostrada durante el año 2001. La disminución de la alarma social no debe generar una relajación en las medidas públicas dirigidas a garantizar que la carne de vacuno cumple todas las garantías exigibles, desde su producción inicial hasta su consumo humano final.

ÁREA G
TRABAJO, SEGURIDAD SOCIAL Y SERVICIOS
SOCIALES

1. TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL

En materia de Trabajo se han presentado varias quejas en las que se cuestiona la actuación de empresas privadas. En dichos expedientes, pese a no ser objeto las citadas empresas de supervisión por parte del Procurador del Común, se ha intentado orientar al ciudadano sobre la forma de hacer valer los derechos que invoca.

Otro grupo de quejas lo constituye las presentadas por ciudadanos, normalmente perceptores de prestaciones por desempleo y una vez agotadas las mismas, en las que denuncian su situación e invocan su derecho al trabajo.

También hay quejas procedentes de alumnos que participan en cursos formativos y que denuncian el retraso en la efectividad de la beca o ayuda de transporte.

Finalmente, aunque durante el pasado año no se han presentado reclamaciones en este sentido, no puede dejar de ponerse de manifiesto la preocupación por el aumento de la siniestralidad laboral, del que, por otra parte, se han hecho eco los medios de comunicación.

La prevención del riesgo engloba muchas disciplinas y aspectos técnicos, además de los meramente jurídicos, lo cual dificulta el conocimiento de esta normativa y acrecienta notablemente las dificultades para una aplicación correcta y efectiva de la misma en la empresa.

Por un lado, si el empresario recibe poca información sobre la prevención de riesgos laborales, percibirá su implantación como algo gravoso y poco rentable (incremento de costes, merma de la productividad...) máxime si, como es el caso, nos movemos dentro de un escenario económico en el que lo que prima es la competitividad y la reducción de costes. Por otro, los trabajadores, el motivo y los principales actores de toda acción preventiva, resultan en ocasiones poco receptivos ante determinadas actuaciones preventivas en cuanto las mismas pueden implicar un cambio drástico en los hábitos adquiridos a lo largo de la vida profesional.

Como quiera que sea, las actuaciones de las distintas Administraciones (campañas de divulgación, planes de choque contra los accidentes de trabajo, incremento de las actuaciones de la Inspección de Trabajo...) no parecen alcanzar, pese al esfuerzo realizado, los objetivos deseados, debiendo las mismas redoblar esfuerzos para servir de vehículo de las ventajas de la acción preventiva en colaboración con todos los agentes sociales interesados en evitar en la medida de lo posible los riesgos laborales.

Finalmente, debe tenerse en cuenta el Real Decreto de 2 de noviembre de 2001 de traspaso de la gestión realizada por el Instituto Nacional de Empleo en el ámbito del trabajo, el empleo y la formación el cual tuvo efectividad a partir del 1 de enero de 2002. La asunción por la Comunidad Autónoma de las funciones y servicios correspondientes a la gestión que viene realizando el Inem supondrá, a partir del año 2002, la extensión del ámbito de supervisión de este Comisionado a la actuación de la Administración autonómica en estas materias.

En cuanto a Seguridad Social, todas las quejas que abordan conflictos o problemas en esta materia se remiten al Defensor del Pueblo ya que en ellas se cuestiona la actuación de órganos de la Administración General del Estado (campo de aplicación, afiliación, altas y bajas, cotización, recaudación, pensiones de jubilación, pensiones de incapacidad...).

También se han presentado quejas en las que los reclamantes manifiestan su disconformidad con la denegación, suspensión, modificación y extinción de prestaciones de ingresos mínimos de inserción y de pensiones no contributivas cuya gestión, en ambos casos, corresponde a la Comunidad Autónoma.

2. SERVICIOS SOCIALES

2.1. Minusvalías

Cada vez más, afortunadamente, las Corporaciones Locales contactan con las asociaciones de minusválidos para analizar las actuaciones urbanísticas. Sin embargo, se ha podido observar también que, con relativa frecuencia, dichas Corporaciones suelen aducir dificultades técnicas no siempre justificadas para desestimar las pretensiones del citado colectivo.

Son frecuentes los expedientes en los que las Administraciones manifiestan su falta de legitimación para proceder a eliminar las barreras de las sedes que están utilizando a título de arrendatarios, remitiendo al Procurador del Común al propietario del edificio.

Son bienvenidas las soluciones que se están aplicando para dar cumplimiento a la Ley de Accesibilidad en edificios ya construidos, es decir: habilitando entradas secundarias. Ello, no obstante, no soluciona de forma óptima la falta de accesibilidad a los mismos. Con frecuencia da lugar a puertas cerradas, personal de vigilancia a quien hay que localizar primero y distraer de su cometido después, necesidad de comparecer con antelación en previsión de la pérdida de tiempo que ello conlleva, etc. Como quiera que sea hay que reconocer que en muchos casos es la única solución por el momento. Ello, sin embargo, no sería admisible en aquellas obras que se han proyectado o realizado bajo la vigencia de dicha Ley.

Asistimos con satisfacción a un esfuerzo, por parte de la Administración autonómica, por estudiar el medio de facilitar el acceso a los ciudadanos con discapacidad física a los edificios de nuestro Patrimonio Histórico-Artístico. Es motivo de preocupación, sin embargo, que el Proyecto de la futura Ley de Patrimonio de Castilla y León no haga mención de ello.

El empleo de las personas discapacitadas no se observa como algo cotidiano. Por el contrario, parece tener un carácter excepcional y suele entenderse como un privilegio, o en todo caso, debido al especial mérito de la persona discapacitada que trabaja.

2.2. Tercera edad

El sistema social de atención a las personas mayores de Castilla y León ha experimentado un progresivo desarrollo hacia la mejora de la calidad de vida de este colectivo. Avance propiciado, en buena medida, por la actuación llevada a cabo por la Administración, encaminada a facilitar los recursos sociosanitarios que proporcionen al mayor la atención adecuada a sus necesidades.

Pero el fenómeno del envejecimiento de la población, unido al aumento de la dependencia e incapacidad y a la transformación de la estructura familiar tradicional, originan frecuentes situaciones necesitadas del apoyo y asistencia que antes proporcionaba la familia. Y, con ello, un considerable aumento de la demanda de aquellos servicios que presten

atención residencial a la tercera edad. Demanda que, sin embargo, no ha ido acompañada de la suficiente oferta de plazas oficiales.

Se ha de insistir, por tanto, en que la capacidad de respuesta del modelo de asistencia comunitario se ajuste en mayor medida a las necesidades existentes, mediante el aumento de plazas residenciales públicas, creando nuevos dispositivos gestionados públicamente o a través de la concertación con centros de carácter privado.

Se ha de dar prioridad, además, a que la gestión de las plazas oficiales demandadas sea también pública, a fin de que el coste de la estancia permita el ingreso de las personas mayores con menos recursos económicos. Ello, debido a que las residencias de titularidad pública, fundamentalmente municipal, que son gestionadas indirectamente a través de empresas privadas, exigen, como ocurre con los centros correspondientes a la iniciativa particular, una cuota mensual elevada sin tener en consideración los recursos económicos del solicitante y sin garantizar una cuantía mínima disponible para el residente o cónyuge a su cargo.

Todo ello sin olvidar, por otro lado, la necesidad de tender a la adaptación de los recursos existentes a las nuevas necesidades surgidas en la actualidad, manteniendo cubiertos los aspectos básicos de la vida diaria del anciano y, de este modo, posibilitar una atención integral que se adecue, asimismo, a los procesos degenerativos o de dependencia asociados al envejecimiento.

Junto a la cobertura de tales necesidades, debe prestarse especial atención al posible riesgo de vulneración de los derechos de los mayores residenciados, al incumplimiento de las obligaciones exigibles hacia los mismos o a las irregularidades en el funcionamiento o en la forma de gestión de los centros dirigidos a este colectivo, ya sean de titularidad pública, privada o concertados, arbitrando para ello los mecanismos oportunos que permitan el efectivo ejercicio de las potestades de inspección dirigidas a asegurar la adecuada calidad del servicio.

2.3. Menores

En los últimos años ha mejorado la atención que las Administraciones Públicas prestan a los niños, adolescentes y jóvenes de esta Comunidad Autónoma.

Orientada esta actuación protectora hacia la supremacía del interés del menor, la intervención administrativa destaca en el ámbito preventivo y en las situaciones de desprotección social causantes de desamparo, priorizando el mantenimiento del menor en el medio familiar de origen, salvo en aquellos supuestos en que se hace aconsejable su separación y, con ello, la adopción de mecanismos de protección especializados para facilitar el logro de un desarrollo armónico, tanto en el orden físico como psicológico o moral.

Son frecuentes las reclamaciones motivadas por la disconformidad con las medidas arbitradas por la Administración para la guarda de los

menores o la suspensión de los regímenes de visitas a favor de los progenitores, en los casos de ruptura familiar.

Ha sido también objeto de preocupación la problemática derivada de la conflictividad que los supuestos de ruptura de la pareja o vínculo conyugal originan en el seno de la familia.

Junto a la importancia de la intervención del Ministerio Fiscal en este ámbito, la necesidad de dispensar una protección integral a la infancia, garantizando la adecuada cobertura de sus necesidades, hace también imprescindible la prevención de estas situaciones de riesgo, unidas a tales conflictos familiares o a los procedimientos de separación y divorcio, a través de la articulación de actuaciones que regularicen las consecuencias de estas rupturas y eviten los efectos a los que los menores pueden verse sometidos.

En el ámbito de la adopción nacional -constituida como un recurso adecuado para aquellos menores que no pueden permanecer en el seno de su familia de origen- se ha producido en los últimos años un importante cambio, consecuencia, entre otros factores, del descenso del número de niños en disposición de ser adoptados y el desarrollo creciente de recursos de apoyo familiar.

Las reclamaciones presentadas tienen por objeto los perjuicios ocasionados por la privación de la habilitación, necesaria para las entidades colaboradoras en la mediación de expedientes de adopción internacional, o las dilaciones surgidas en tales procedimientos, derivadas de la necesidad

de armonizar criterios legislativos de dos países con sistemas normativos y culturales diferentes.

Esta complejidad implica la conveniencia de proporcionar la información y asesoramiento oportuno a los solicitantes, garantizando la calidad y agilización de la tramitación.

Por otra parte, nos remitimos a lo expuesto en el apartado de actuaciones de oficio.

2.4. Salud Mental

La creación y organización de toda una red de atención comunitaria que permita dar una respuesta alternativa y efectiva a la desinstitutionalización de los pacientes psíquicos de esta Comunidad Autónoma, constituye todavía un objetivo a conseguir en el proceso de transformación de la asistencia psiquiátrica.

La necesidad de abordar un completo sistema de asistencia integral dirigido a este sector de la población, hace imprescindible la articulación de fórmulas de coordinación entre los servicios sanitarios y sociales, para alcanzar mayores resultados en la cobertura de las múltiples necesidades existentes.

El desarrollo del sistema de salud mental de Castilla y León, sobre todo en estos últimos años, ha permitido observar un avance en el modelo de atención sociosanitaria de los pacientes psiquiátricos, fundamentalmente en la implantación de nuevos dispositivos asistenciales, como los creados

en este ejercicio en cumplimiento de las previsiones existentes, entre los que destacan diversos centros de rehabilitación psicosocial, unidades residenciales psiquiátricas, unidades de rehabilitación y unidades de asistencia socio sanitaria.

Aún así, todavía resultan insuficientes los recursos específicos de rehabilitación, atención residencial y apoyo comunitario. Carencias que, dificultando la integración social de no pocos enfermos mentales crónicos, originan continuos procesos de reagudización de la enfermedad y sus consecuentes ingresos en las unidades de hospitalización breve, situaciones de abandono y marginación, aislamiento en dispositivos no aptos para el tratamiento de la patología psiquiátrica (como los centros de la tercera edad) y una importante sobrecarga familiar.

Siendo, además, necesaria la equiparación del enfermo mental a las demás personas que requieren servicios sanitarios y sociales, no debe existir obstáculo alguno para considerar las enfermedades mentales como discapacidades psíquicas, en cuanto que implican restricciones en el desarrollo de la actividad normal del sujeto y producen deterioro cognitivo. Pese a ello, se han producido situaciones de desigualdad hacia los enfermos mentales en el acceso a las ayudas convocadas para discapacitados.

El logro de una atención globalizadora obligaba, pues, a posibilitar el acceso de dichos pacientes psiquiátricos a tales subvenciones en condiciones de igualdad respecto al resto de discapacitados. Criterio que ha

sido admitido por la Administración autonómica, en aceptación de la recomendación formulada por el Procurador del Común, estimándose que la patología mental de estas personas es también causa de una importante problemática social sobre la que es preciso actuar.

Debe, no obstante, seguir avanzándose en el demandado desarrollo de un verdadero sistema de carácter sociosanitario que, desde la lógica coordinación de los sistemas implicados y de éstos con el sector privado y las asociaciones y fundaciones dirigidas a este colectivo, dé cobertura a sus necesidades sociales y sanitarias.

A ello contribuirán la ejecución de futuras previsiones para el desarrollo de la asistencia psiquiátrica y la ya producida transferencia a la Comunidad Autónoma de las funciones y servicios del Instituto Nacional de la Salud.

2.5. Minorías étnicas

Los problemas que se han planteado en torno a la integración de personas de raza gitana hacen referencia, sobre todo, a cuestiones sobre vivienda y escolarización de los menores.

Con alguna frecuencia, los ciudadanos de dicha etnia se dirigen al Procurador del Común en demanda de apoyo para obtener una vivienda de protección oficial o al menos una flexibilización de la normativa que rige aquéllas para conseguir, en unos casos su adjudicación y, en otros, su permanencia en las ya obtenidas.

Una de las preocupaciones que los gitanos plantean de modo recurrente ante esta Institución en el área de vivienda es la de sus dificultades para acceder a las viviendas de protección oficial, debido a que, en la mayoría de los casos, carecen de documentación acreditativa de los ingresos económicos que perciben.

Sin embargo, en estos casos no se ha observado que exista un incumplimiento de las normas por parte de la Administración; más bien al contrario, es su cumplimiento lo que motiva las reclamaciones.

Casi siempre los miembros de la comunidad gitana manifiestan también las dificultades que padecen ante la negativa del resto de la sociedad a alquilarles una vivienda. Lamentablemente el Procurador del Común carece de facultades de intervención, lo cual no impide considerar que se requieren medidas para concienciar a la opinión pública y cambiar la imagen que ésta percibe de los gitanos y a algunos de estos para que modifiquen algunas de sus costumbres.

Por lo que se refiere a la escolarización, se considera de importancia destacar que la cuestión del absentismo entre los alumnos con necesidades educativas especiales por problemas de integración ha sido objeto de queja, dando lugar a que, en dos casos concretos, los hechos fueran puestos en conocimiento de la fiscalía correspondiente, de conformidad con lo previsto en el art. 13.2 de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor.

ÁREA H

SANIDAD

A la vista de las quejas tramitadas a lo largo del año 2001 -cuando aún no se había consumado el proceso de transferencias- cabe afirmar que cada vez son más frecuentes las que hacen referencia a deficiencias en la asistencia sanitaria en zonas rurales de escasa población, así como las relacionadas con deterioros y deficiencias de infraestructura.

Por lo demás, los temas tratados en esta Área siguen las tendencias de años atrás. En general, la demanda por los usuarios del Sistema Nacional de Salud de una dotación creciente de recursos es un denominador común a toda la asistencia sanitaria, pero se muestra con mayor evidencia en la atención especializada.

La insuficiencia de especialistas en determinados servicios hospitalarios y el elevado porcentaje de ocupación de algún servicio médico, ha provocado igualmente que algunos ciudadanos muestren su descontento ante el Procurador del Común.

En cuanto a la atención primaria, se reiteran las quejas referidas a la efectividad de la reforma sanitaria, siendo frecuente que colectivos de ciudadanos demanden la puesta en funcionamiento de centros de salud, o la conversión de sus obsoletos consultorios locales mediante la dotación del personal y medios materiales acordes a las exigencias de la sanidad actual.

En relación con la estructura de los centros sanitarios, se han formulado también quejas de muy distinto contenido, en las que se exponen carencias estructurales que condicionan la organización y funcionamiento de dichos establecimientos.

No cabe duda de que la organización asistencial debe tener necesaria correlación con las características geográficas, climáticas, de dispersión, de estructura poblacional, y de vías de comunicación existentes en la Zona de Salud.

Un año más, se han de poner de manifiesto las excesivas demoras que siguen teniendo que soportar los ciudadanos castellanos y leoneses para acceder a la asistencia sanitaria que tienen prescrita.

La existencia de listas de espera para la práctica de pruebas diagnósticas ha dado lugar a varias intervenciones de esta Institución, en virtud de las cuales se ha venido perfilando el parecer de la misma en orden a considerar comprensible la existencia de determinadas demoras para acceder a las prestaciones sanitarias no urgentes, en el marco de un sistema presidido por el principio de universalidad y gratuidad; y sin embargo se considera que las mismas no son concebibles si superan unos límites tolerables médica y personalmente, en cuyo caso se produce una verdadera desasistencia

En la aplicación del derecho a la salud, se debe garantizar la igualdad efectiva de todos los ciudadanos a las prestaciones sanitarias, sin que puedan establecerse criterios restrictivos no amparados por las leyes.

Para la superación de las situaciones de larga espera, es necesario que se adopten las medidas organizativas y asistenciales precisas, referidas fundamentalmente a la ampliación de los medios humanos y materiales para la satisfacción de la demanda, de tal manera que los ciudadanos disfruten del efectivo reconocimiento del derecho a la protección de la salud que establece la Constitución.

Las quejas también han hecho referencia a gastos por traslado de enfermos en ambulancia (a veces, fuera de los límites de la Comunidad Autónoma), a los que les ha sido denegado el reintegro de lo pagado, o a la insuficiencia de las cantidades abonadas, como dietas y gastos de transporte, para el acompañante de un paciente que ha de ser remitido por el propio Insalud a un centro hospitalario, fuera de su lugar de residencia, para recibir un determinado tratamiento médico específico

Por su especial relevancia, nos hacemos eco de la problemática suscitada por los ciudadanos de Castilla y León en relación con determinados aspectos referidos a la materia de información y documentación clínica.

La inexistencia de una norma básica que unifique e integre los derechos y obligaciones que han de regir en este ámbito y la insuficiente concreción en cuanto a los elementos, cantidades y formas de información se refiere, así como respecto al contenido y al acceso a la historia clínica, invitan a reflexionar sobre la necesidad de profundizar en la concreción

práctica de los derechos a la información y al acceso a la documentación clínica, tal y como ha acaecido en otras Comunidades Autónomas.

En otro orden de consideraciones, debe dejarse constancia asimismo de aquellas quejas que propugnan la inclusión, en las cartas de derechos y deberes de los pacientes, del derecho a una segunda opinión clínica en casos de duda y antes de acceder a tratamientos, intervenciones quirúrgicas o procedimientos terapéuticos que puedan generar riesgos para su salud o su vida.

En la práctica cotidiana del trabajo del Procurador del Común se constata que algunas de las reclamaciones recibidas responden, en realidad, a peticiones de información de ciudadanos que desconocen cómo hacer valer sus derechos frente a la Administración.

ÁREA I

JUSTICIA

Como novedad, cabe hablar de la resolución dictada por esta Institución a propósito de la denegación, por la Administración autonómica, de la solicitud de asistencia jurídica (judicial según la normativa autonómica) a un funcionario (médico) que había sido objeto de insultos y vejaciones en el cumplimiento y ejercicio de las funciones de su cargo.

El análisis de las circunstancias del caso y de la normativa de aplicación al supuesto planteado, permitió constatar el carácter erróneo –a juicio de esta Institución- de la resolución denegatoria de aquella solicitud.

En efecto, se consideró que la interpretación efectuada por la Administración autonómica a la hora de resolver sobre las peticiones que se pudieran formular, al amparo de la normativa reguladora de dicha materia, incluía la consideración de aspectos de carácter subjetivo que, a parte de introducir elementos de inseguridad o incertidumbre a la hora de resolver (lo subjetivo incide en la forma de pensar del intérprete), llevaba a analizar elementos y aspectos que forman parte del cometido propio de los órganos judiciales (ello a la hora de determinar la entidad cualitativa de los hechos denunciados por el funcionario correspondiente).

Precisamente por ello, se recomendó a la Administración Autonómica (Consejería de Presidencia y Administración Territorial), que en lo sucesivo, la valoración de la entidad cualitativa de los hechos a considerar, cuando de denuncias penales se trata, se centrara en la determinación o comprobación de si los hechos relatados son objetivamente encuadrables en algún tipo penal, identificando así la posible relevancia penal de los hechos con un dato de carácter objetivo y que determine, únicamente, el rechazo de las solicitudes cuando tal circunstancia no concurra.

Con ello, se atendería única y exclusivamente a elementos de carácter objetivo que eliminarían consideraciones de tipo subjetivo (las del

intérprete en cada caso) y, por lo tanto, los elementos de incertidumbre o inseguridad arriba citados.

Dicha resolución fue expresamente aceptada por la Administración y así se ha recogido en la parte correspondiente de este informe.

Por otro lado, es preciso recordar las peculiaridades de la intervención que puede desarrollarse desde esta Procuraduría del Común en el área de justicia.

En efecto, dicha intervención es limitada, dado que no es posible controlar el contenido de las distintas resoluciones dictadas y actuaciones realizadas por Juzgados y Tribunales, como consecuencia del principio de independencia judicial.

De momento, no se ha producido transferencia alguna de competencias a la Comunidad Autónoma de Castilla y León en lo relativo a los medios materiales necesarios para el correcto funcionamiento de la Administración de justicia y aquélla carece de cualquier tipo de competencias en el ámbito penitenciario.

De nuevo se ha constatado la desconfianza de algunos ciudadanos hacia la actuación de los Juzgados y Tribunales, así como con relación a la función que desarrollan abogados y procuradores. En todos los supuestos, la función a desarrollar tiene directa relación con el derecho a la tutela judicial efectiva que, en su mayoría, los reclamantes consideran vulnerado.

Ahora bien, justo es reconocerlo, en muchos de los casos que llegan al Procurador del Común, el contenido de las quejas presentadas refleja un desconocimiento del ordenamiento jurídico por parte de los reclamantes y, en particular de los mecanismos y vías legales existentes para lograr la protección de sus derechos e intereses.

Así mismo, son muchas las reclamaciones que se plantean con relación a la actuación de los Colegios de Abogados en los supuestos en que su intervención tiene que ver con la concesión del derecho a la asistencia jurídica gratuita. En ocasiones, tras la valoración inicial, el Colegio respectivo deniega la designación provisional de abogado. Ahora bien, ello no supone (como con frecuencia interpretan los ciudadanos que plantean aquí sus quejas) la denegación del derecho a litigar gratuitamente. En efecto, ha de ser la Comisión de Asistencia Jurídica Gratuita la que resuelva sobre la petición formulada y puede ocurrir que dicha decisión no coincida con la inicial apreciación realizada por el Colegio.

Por lo demás, siguen planteándose numerosas quejas cuya finalidad última es lograr una modificación de los pronunciamientos contenidos en sentencias con las que el ciudadano que acude a esta Procuraduría muestra su total desacuerdo. Tema que incide de lleno en el ejercicio de la función jurisdiccional y sobre el que esta Institución, como cualquier otra, carece de facultades de supervisión o control, dado que las resoluciones judiciales solo pueden modificarse por los propios Tribunales de Justicia mediante la interposición de los recursos al efecto establecidos en las Leyes procesales.

Se reitera, como en años anteriores, el contenido de quejas que aluden a supuestos retrasos en la tramitación y resolución de asuntos planteados ante los Tribunales de Justicia. Aunque no en todos los casos, en no pocos es evidente el retraso observado en la tramitación de algunos asuntos, con especial incidencia en el orden jurisdiccional contencioso-administrativo, si bien, la creación de los Juzgados unipersonales de lo Contencioso-Administrativo ha permitido superar en parte dicho retraso.

En cualquier caso, la Constitución garantiza a los ciudadanos el derecho a un proceso público sin dilaciones indebidas, derecho que forma parte del más amplio relativo a la tutela judicial efectiva. Y, de constatarse en la práctica una dilación o retraso indebido en la tramitación o resolución de un proceso, podría, con seguridad, hablarse de una vulneración de tal derecho. Ahora bien, en ocasiones los retrasos en la tramitación o resolución de los procesos obedecen a maniobras dilatorias de las propias partes, y en tal caso ha de ser el legislador el que facilite al Juzgador los medios o mecanismos legales adecuados para evitarlas; rechazando, en todo caso, aquellas actuaciones que puedan suponer un abuso de derecho o fraude de ley o procesal y velando por el respeto de las reglas de la buena fe, tal y como determina la Ley Orgánica del Poder Judicial.

De igual forma, ha sido este año cuando ha entrado en vigor la nueva Ley Reguladora de la Responsabilidad Penal del Menor (Ley Orgánica 5/2000, de 12 de enero), si bien con relación a los resultados que arroja su aplicación práctica, en este su primer año de vigencia, no se

dispone de datos concretos derivados de quejas formuladas ante esta Institución.

En todo caso, el Procurador del Común está llevando a cabo una actuación de oficio relativa, entre otros aspectos, a la situación de los menores infractores en el ámbito de nuestra Comunidad y será al término de dicha actuación cuando puedan formularse conclusiones sobre los posibles problemas derivados de la aplicación de dicha norma en nuestra Comunidad Autónoma.

Por último, conviene recordar que, pese a que cada vez es más completo el conocimiento que el ciudadano tiene sobre las funciones de esta Institución, siguen llegando a la misma “quejas” que no tienen que ver con las funciones que a la misma atribuye el art. 1 de la Ley 2/1994, de 9 de marzo. Y así, es bastante frecuente que el ciudadano confunda las facultades de esta Procuraduría con las funciones que, de forma exclusiva, competen a órganos diversos, especialmente, a los Tribunales de Justicia (jueces de instrucción), Ministerio Fiscal y Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado. Supuestos en los que la actuación por parte del Procurador del Común se limita a trasladar las denuncias (de presuntos comportamientos delictivos) o las pretensiones aquí planteadas (de competencia exclusiva de los órganos judiciales) a los órganos que, de acuerdo con nuestro ordenamiento positivo, tienen competencia para actuar.

ÁREA J

ECONOMÍA Y HACIENDA

Ocupan el análisis de esta área cuestiones objeto de reclamación relativas a los mismos conceptos de años anteriores, es decir: gestión, liquidación y, sobre todo, recaudación de tributos. En concreto, se han recibido quejas por embargos realizados en supuestos de falta de pago de recibos por tasas o tributos de carácter periódico, en los que al no ser precisa, en subsiguientes periodos, la notificación individual surgen problemas que los promoventes concretan en su falta de conocimiento hasta que se produce el apremio.

Errores en la determinación de elementos que configuran el tributo, devolución de ingresos indebidos y comprobación de valores, son otros de los temas sobre los que versan los expedientes tramitados en esta Procuraduría.

Debe resaltarse la dificultad que entraña, para muchos contribuyentes, la correcta comprensión de los actos administrativos que se realizan en vía ejecutiva. Frecuentemente, se nos solicita que efectuemos cuantas gestiones sean necesarias para dejar sin efecto la liquidación y que no se les imponga ningún recargo.

Se observó por esta Procuraduría, que la intervención de varias Administraciones Públicas y la información que desde ellas se ofrece al ciudadano puede colocar a éste en una situación de incertidumbre.

Sirva de ejemplo la falta de coordinación administrativa que a veces se produce entre los órganos con competencia en la gestión catastral y los que tienen encomendada la gestión tributaria del impuesto sobre bienes inmuebles, ya que los primeros, en ocasiones, no comunican a los segundos los datos catastrales rectificadas en las resoluciones estimatorias de reclamaciones de los contribuyentes, los cuales, ante liquidaciones mal practicadas, se ven obligados a comunicar a las entidades locales los nuevos datos.

En otro orden de cuestiones, debemos, un año más, incidir sobre la existencia de una práctica demasiado consolidada, pero no por ello menos denunciada: nos referimos al uso administrativo consistente en la no resolución expresa, en tiempo y forma, de los distintos recursos que se formulan.

Sobre este punto, el Procurador del Común ha tenido ocasión de pronunciarse en innumerables ocasiones, recordando insistentemente a las distintas Administraciones que el deber de dar respuesta a todos los escritos que formulen los interesados es una obligación irrenunciable de la Administración para con los ciudadanos, y como tal, definidora de lo que es el funcionamiento regular de la misma.

Debemos incidir sobre la necesidad de que las Administraciones adopten sus resoluciones de forma motivada; contesten, sin excepción, a cuantos escritos o recursos sean planteados por los ciudadanos, y, sobre todo, respeten los plazos establecidos para la resolución de cualquier reclamación.

Preocupa a esta Procuraduría la excesiva frecuencia con que la Administración tributaria deja sin resolver expresamente las reclamaciones que son planteadas, acogiéndose a que en todo caso queda abierta la vía jurisdiccional, por lo que no se produciría ninguna indefensión del contribuyente.

De sobra es conocido que, en la mayoría de las ocasiones, al ser la cuantía reclamada una suma pequeña no compensa su reclamación en vía jurisdiccional (sin duda por lo arduo, costoso y largo de los procesos) por lo que sin convencer legalmente al ciudadano que reclama se le vence por cansancio, y por el efecto que la pequeña cuantía del tributo puede jugar en su patrimonio.

Se aprecia, asimismo, cierta resistencia administrativa a la aplicación de oficio de la prescripción de deudas ya liquidadas y respecto de las cuales ha transcurrido, con exceso, el plazo de prescripción. En muchos casos, la Administración encargada de su cobro no aprecia la prescripción de la deuda, notificando la liquidación al ciudadano y sólo después de que el mismo alega expresamente dicha prescripción, la Administración procede a declararla.

Resulta indispensable que la Administración aprecie de oficio la prescripción sin necesidad de que la invoque el obligado al pago.

Continúan llegando reclamaciones motivadas por el descontento que generan entre los contribuyentes las dilaciones en la tramitación de los expedientes de comprobación de valores en los Impuestos sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados, así como en el Impuesto de Sucesiones y Donaciones.

El desacuerdo con los Ayuntamientos sobre la exigencia del pago de tasas municipales, cuando los reclamantes no habían utilizado el servicio, sigue dando lugar a la formulación de quejas.

Hay que distinguir los casos en que el Ayuntamiento presta el servicio con independencia de que no se utilice, de los casos en que los Ayuntamientos cobran la tasa sin prestar de forma efectiva el servicio municipal.

Las contribuciones especiales siguen dando lugar a la presentación de quejas, motivadas sobre todo por el desacuerdo con los criterios utilizados para su establecimiento.

Tanto la falta de aprobación de los presupuestos por algunas Corporaciones locales, como la financiación de las entidades menores, ha dado lugar a la formulación de diversas resoluciones por parte de esta Institución.

ÁREA K

ACTUACIONES DIVERSAS

En el ámbito sectorial de las telecomunicaciones, ya se hizo referencia en el informe correspondiente al año 2000 al incremento de las irregularidades manifestadas por los ciudadanos en relación con la ausencia de acceso, o deficientes condiciones del mismo, a las nuevas tecnologías, cuyo uso se encuentra en continua progresión en una sociedad contemporánea bautizada como la “sociedad del conocimiento”.

Ese incremento de quejas, que ha tenido su continuación en el último año, ha puesto de manifiesto una circunstancia que reviste una especial relevancia en una Comunidad Autónoma con una estructura de asentamientos poblacionales dispersa, como Castilla y León. Esta circunstancia no es otra que el factor de diferenciación que la ausencia de extensión de determinadas infraestructuras tecnológicas a los núcleos rurales supone para el desarrollo económico y social de éstos últimos, en comparación con el medio urbano.

En efecto, las deficiencias de las comunicaciones telefónicas, la ausencia de recepción de canales de televisión, o las condiciones irregulares de la misma, y la imposibilidad de acceso a Internet así como a otros servicios de telecomunicaciones avanzados, no sólo afectan a la calidad de vida de los residentes en núcleos rurales, sino que también constituyen un obstáculo para el mantenimiento de un ritmo de progreso

análogo al de los núcleos urbanos o al de otras regiones de España y de la Unión Europea.

Por ello, las Administraciones Públicas deben poner su empeño en superar aquellos obstáculos, adoptando las medidas necesarias para lograrlo y evitando que, como sucedió en el año 2001, ayudas dirigidas a fomentar el uso del servicio de Internet en el mundo rural, acaben financiando la utilización de aquel servicio en las capitales de provincia, objetivo éste sin duda loable, pero alejado del inicialmente previsto.

Desde aquí, este Comisionado desea hacer un llamamiento a las Administraciones Autonómica y Local para que realicen las actuaciones necesarias, con objeto de evitar que el medio rural, como ha ocurrido en otras ocasiones, sea el último beneficiado por los avances tecnológicos, impidiendo así que se amplíe la brecha que, cultural y económicamente, separa a aquél del medio urbano.

En el sector de los transportes, es de especial preocupación la situación de continua peligrosidad generada en muchos lugares de la Comunidad Autónoma como consecuencia de la existencia de pasos a nivel. Esta cuestión nos condujo a desarrollar una investigación, en orden a verificar el cumplimiento de la normativa reguladora de la progresiva supresión y señalización de los pasos a nivel, investigación que aún no ha finalizado. Sin embargo, esperamos que la sensibilidad demostrada, en relación con la problemática indicada, por la Administración Estatal al ampliar normativamente el mapa de pasos a nivel suprimibles en los

próximos años, sea atendida por el resto de Administraciones públicas con competencias en la materia. Para ello, sería conveniente, tal vez, modificar los marcos de colaboración actualmente existentes entre la Administración autonómica y las entidades públicas empresariales encargadas de la gestión de la infraestructura ferroviaria, adoptando el contenido de los instrumentos de colaboración a la nueva situación jurídica.

Para finalizar la referencia a las materias integradas dentro de esta área, consideramos necesario realizar una breve alusión a los procedimientos sancionadores instruidos y resueltos por la Administración autonómica en materia de transportes. No es el primer año que, en el desarrollo de nuestras funciones, observamos la postergación de los principios generales que deben presidir el ejercicio de la potestad punitiva por los sujetos públicos en algunos de los procedimientos sancionadores analizados. Si en el informe anterior eran circunstancias irregulares de carácter formal las puestas de manifiesto, tales como ausencia de la diligencia debida en la instrucción y resolución de algunos de aquellos procedimientos, aquí debemos referirnos a la observancia, cuando menos relajada, de principios esenciales como el de legalidad o proporcionalidad. Sirva esta referencia como llamada de atención a la Administración autonómica y como impulso al cumplimiento del deber de ejercer eficazmente sus potestades sancionadoras en materia de transporte.

DEPARTAMENTO II

**DEFENSA DEL ESTATUTO DE AUTONOMÍA Y
TUTELA DEL ORDENAMIENTO JURÍDICO DE CASTILLA Y
LEÓN**

Las actuaciones realizadas por este Departamento –además del seguimiento de la normativa tanto estatal como autonómica- han obedecido, como se ha podido ver, a muy diferentes motivos y tienen, en su mayoría, como denominador común, una perspectiva de interés general en las diversas reivindicaciones formuladas.

En el año 2001, las quejas de los ciudadanos, desde el punto de vista cuantitativo, han tenido como uno de sus referentes fundamentales la problemática derivada de la instalación de antenas de telefonía móvil.

Otra cuestión que ha suscitado gran número de quejas, junto a la ya aludida de la telefonía móvil, ha sido la relativa a la nueva normativa reguladora de los efectos económicos de los ingresos en las Residencias Públicas de la Tercera Edad, dependientes de la Gerencia de Servicios Sociales.

En otro orden de cosas, se ha examinado por el Departamento la falta de desarrollo estatutario sobre la implantación de la enseñanza de la lengua gallega en los territorios limítrofes de las provincias de León y Zamora.

Por otra parte, también es de destacar que se ha seguido manteniendo la tendencia del año pasado, en el que se produjo un considerable incremento de las quejas de interés general en el ámbito educativo.

Diversas quejas se han tramitado en materia educativa siendo, de relevancia, las actuaciones iniciadas de oficio por esta Procuraduría relativas a las Guarderías Infantiles, y al conflicto académico sufrido en la Universidad privada SEK de Segovia en el curso académico 2000-2001.

A pesar de no haberse generado ninguna resolución expresa al respecto, esta Institución ha realizado, como en años precedentes, un seguimiento constante y continuo de cuestiones de muy diferente carácter, entre las que se podrían destacar la problemática de Treviño relacionada con la Disposición transitoria 7.3 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León (diferente de la tramitación de quejas contra actuaciones concretas de la Administración, de las que se habla en los apartados correspondientes de este informe), la situación general de la inmigración en nuestra Comunidad autónoma y las recientes transferencias de competencias en materia de Sanidad (Insalud) y políticas activas de empleo (Inem) que en el último trimestre del año 2001 se realizaron a favor de nuestra Comunidad Autónoma.

Asimismo debemos destacar la colaboración que, con carácter general, se ha recibido por parte de los organismos destinatarios de nuestros requerimientos, en la práctica totalidad de las actuaciones que se

desarrollaron, a lo largo del pasado ejercicio desde el Departamento de Defensa del Estatuto de Autonomía y de Tutela del Ordenamiento Jurídico de Castilla y León. Sin embargo es preciso reseñar, al igual que en informes anteriores, que las contestaciones de las administraciones públicas a las resoluciones del Procurador del Común siguen sin remitirse con la celeridad deseada, estando aún, a fecha 16 de marzo de 2002, un importante número de resoluciones pendientes del rechazo o aceptación expresa por la Administración destinataria de las mismas, destacando entre ellas las propuestas realizadas en materia de guarderías infantiles y Residencias de Tercera Edad. También se sigue observando un considerable retraso en la adopción de las medidas dirigidas a dar efectividad a las propuestas planteadas desde esta Procuraduría y que han sido aceptadas expresamente por la Administración destinataria de la resolución correspondiente. No obstante, parece razonable pensar que, tras la reforma operada en el art. 19 de la Ley reguladora de la Institución, se solucione, al menos en parte, este problema, tanto en lo concerniente a la contestación expresa a las propuestas como a las medidas pertinentes para llevarlas a efecto, caso de ser aceptadas.

Asimismo, debería hacerse una breve mención a las consecuencias que se podrían derivar para esta Procuraduría tras la entrada en vigor de la Ley 1/2002, de 9 de abril, reguladora del Consejo Consultivo de Castilla y León. Estas consecuencias se podrían resumir en una: La posible superposición de las atribuciones del Consejo consultivo de Castilla y León

y del Procurador del Común, en lo concerniente a la función de velar por la observancia del Estatuto de Autonomía de Castilla y León y del ordenamiento jurídico de nuestra Comunidad Autónoma, en virtud de lo establecido en el art. 2 de la Ley del Consejo Consultivo y el art. 1 de la Ley del Procurador del Común.