

## **ÁREA B**

## **ÁREA B**

### **URBANISMO, OBRAS PÚBLICAS Y VIVIENDA**

<b>Expedientes Área.....</b>	<b>452</b>
<b>Expedientes remitidos a otros Defensores.....</b>	<b>28</b>
<b>Expedientes admitidos.....</b>	<b>313</b>
<b>Expedientes rechazados.....</b>	<b>81</b>

#### **1. URBANISMO**

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

El número de quejas tramitadas en este ejercicio relacionadas con el urbanismo ha sido de 155, habiéndose producido un incremento de 16 expedientes respecto al ejercicio de 1999. La causa de la elevación referida debemos buscarla en la aparición de nuevos usos del suelo que, integrados en el ámbito material que ahora nos ocupa, han adquirido una gran relevancia para el normal desenvolvimiento de la actividad de muchos ciudadanos. Especial mención merecen en este sentido, tanto por su carácter novedoso como por su volumen, aquellos expedientes relacionados con el establecimiento de bases de redes de telefonía móvil, circunstancia

esta que motivó, con independencia de la resolución de cada una de las quejas presentadas a este respecto, el desarrollo de una actuación de oficio que, partiendo de un estudio sistemático de las competencias que sobre esta materia ostenta cada una de las Administraciones implicadas –Local, Autonómica y Central–, intentó poner de manifiesto los distintos instrumentos de intervención con los que cuenta cada una de las citadas Administraciones para, garantizando los derechos de las operadoras de este servicio, evitar el establecimiento incontrolado de este tipo de instalaciones.

En cuanto a la distribución material de quejas presentadas en el año 2000, una vez más, la mayoría de los problemas que se han suscitado están relacionados con la disciplina urbanística (123). En este sentido, dos son los temas que más número de quejas motivan: el trato discriminatorio en cuanto a la concesión de licencias de obras y la pasividad de los Ayuntamientos ante la ejecución por los particulares de supuestas obras ilegales.

Las cuestiones relacionadas con el planeamiento y con la gestión urbanística han llegado en menor medida hasta esta Procuraduría (16 en ambos casos), centrándose en la disconformidad con la ordenación planteada en los distintos instrumentos de planeamiento y en los problemas acontecidos en el desarrollo de los Proyectos de Actuación y en los Planes Parciales de iniciativa particular, respectivamente.

## **1.1. Planeamiento**

La discrecionalidad existente en los instrumentos de planeamiento respecto de los intereses urbanísticos locales –la autonomía municipal consiste, fundamentalmente, en la capacidad de decidir libremente entre varias opciones legalmente posibles, de acuerdo con un criterio de naturaleza esencialmente política–, supone en la práctica una limitación a la labor revisora de esta Institución, debiendo limitar sus funciones de supervisión al examen de los instrumentos de planeamiento desde un doble punto de vista:

- De legalidad: para de esta manera comprobar si el instrumento propuesto se acomoda, por un lado, al ordenamiento urbanístico respetando las disposiciones legales sobre competencia, procedimiento, normas aplicables, estándares urbanísticos o su adecuación a planes superiores, y por otro, a principios generales del derecho (igualdad, proporcionalidad, interdicción de la arbitrariedad) y a un control sobre la apreciación o valoración de los hechos determinantes.

- De oportunidad: a fin de garantizar la coordinación de la actuación urbanística local con las actuaciones territoriales de otras Administraciones.

Esta limitación se vio reflejada durante el año 2000 en el número de quejas no admitidas a trámite porque de su contenido no se desprendía irregularidad alguna cometida por la Administración denunciada.

Dos son los expedientes que mejor reflejan las actuaciones realizadas por esta Institución relacionadas con la aprobación y modificación de los instrumentos de planeamiento.

Precisamente dichas limitaciones de supervisión impuestas por la discrecionalidad se pusieron de manifiesto en la tramitación del expediente **Q/331/00**. En el escrito presentado por el reclamante se hacía referencia a la desestimación de las alegaciones realizadas en el trámite de información pública a que se sometió la revisión de las normas subsidiarias del término municipal de Ayllón.

Analizada la problemática que se derivaba del presente expediente se llegó a la conclusión de que no existía actuación irregular por parte de la Administración, lo que motivó la necesidad legal de rechazar la admisión a trámite de la queja y proceder al archivo de la misma.

La argumentación esgrimida para rechazar la admisión a trámite partía del carácter discrecional (discrecional y no arbitrario, es decir, siempre con observancia de los principios contenidos en el art. 103 de la Constitución) del planeamiento -independientemente de que existan aspectos rigurosamente reglados- así como de la limitación de las posibilidades de revisión a los supuestos de incumplimiento de los trámites legalmente establecidos o de desviación de poder.

En la citada resolución se recordaba que, si bien la jurisprudencia ha permitido un control de los contenidos discrecionales del planeamiento, hay un núcleo último de oportunidad, allí donde son posibles varias

soluciones igualmente justas, en el que no cabe sustituir la decisión administrativa por una decisión judicial (ni, por lo tanto, de esta Institución).

Relacionando las tesis doctrinales y jurisprudenciales con el objeto de la queja se argumentaba que no existía la obligatoriedad de acoger las alegaciones formuladas en el trámite de información pública sino únicamente la de abrir el referido trámite que permita formularlas, ya que la decisión sobre el contenido del planeamiento es competencia exclusiva de los órganos administrativos. En definitiva, "lo preceptivo es abrir el trámite de información pública y posibilitar las alegaciones, pero no el que éstas hayan de ser necesariamente acogidas".

Por otro lado, aceptando que las modernas orientaciones doctrinales profundizan en el control de la discrecionalidad permitiendo la nulidad de actuaciones administrativas cuando conste la manifiesta injustificación técnica de la solución adoptada, se recordaba que tal incongruencia o insuficiencia técnica no debe resultar de la simple apreciación subjetiva del interesado.

Por su parte, el expediente **Q/1298/00** hace referencia a un supuesto claro de supervisión respecto a la potestad municipal relacionada con el planeamiento. En el escrito de denuncia se ponía de manifiesto la supuesta actuación irregular del Ayuntamiento respecto a la aprobación provisional de sus Normas Subsidiarias ya que se argumentaba que se había producido la aprobación sin tener en cuenta el informe preceptivo de la Comisión

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

*“La documentación municipal de la aprobación inicial de las NNSS se recibió en la Comisión Territorial de Urbanismo (CTU) el día 5.2.00, a la vista del art. 52.4 in fine de la Ley 5/99 de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León (LUCYL), el Ayuntamiento actuó correctamente ya que transcurrió en exceso el plazo de tres meses que tiene la CTU para emitir el informe y comunicarlo, ya que la Ley presume el silencio positivo en caso de que dicho informe no se reciba en el Ayuntamiento en plazo.*

*Efectivamente, el informe de la CTU se recibió en el Ayuntamiento mediante telefax el día 27.06.00 a las 12.40 horas, aprobándose provisionalmente las NN.SS ese mismo día en sesión vespertina.*

*No obstante, las “objeciones” de que habla el escrito fueron tenidas en cuenta por el equipo redactor de las NNSS, ya que tuvo acceso extraadministrativo al informe de la CTU de fecha 6 de abril 2000. Ello se acredita en las páginas 14 y 15 anexas.*

*El haber tenido en cuenta dichas “objeciones” explica el retraso municipal en la aprobación provisional de las NNSS, efectuada el 27.06.00, cuando al haber transcurrido el plazo previsto en el art. 52.4 de la LUCYL sin haberse notificado el informe, se podían haber aprobado a partir del 6 de mayo de 2.000.”*

A la vista de lo informado, el análisis de la potencial concurrencia de irregularidades en la actuación llevada a cabo por esa Administración exigió, desde un punto de vista sistemático, el estudio previo de los efectos del régimen del silencio en los procedimientos de aprobación de los distintos instrumentos de planeamiento.

En este sentido, se transcribió literalmente el punto 4 del art. 52 de la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León aclarando que el régimen del silencio establecido para los informes de la Comisión Territorial de Urbanismo -la regulación sectorial en este caso es la propia Ley de Urbanismo de Castilla y León- es el positivo ya que, en su articulado, no se establece otro régimen.

Conectando el régimen jurídico descrito con la problemática sustancial objeto de la queja, no se observó irregularidad alguna en la actuación llevada a cabo por la Entidad Local en relación con la aprobación provisional de la modificación número 2 de las Normas Subsidiarias de Planeamiento y ello por los siguientes motivos:

Primero.- El informe vinculante de la Comisión Territorial de Urbanismo se entendió favorable porque la comunicación del mismo al Ayuntamiento no se efectuó en el plazo de tres meses a contar desde el día siguiente a la recepción del texto de la consabida modificación de las Normas Subsidiarias en el registro de la mencionada Comisión Territorial (5/2/00 y 27/6/00).

Segundo.- En el hipotético caso de que los reparos puestos de manifiesto por la Comisión Territorial de Urbanismo no hubieran sido solventados por el Ayuntamiento en el trámite de aprobación provisional, el citado órgano autonómico podría desarrollar un nuevo control de legalidad en el trámite de aprobación definitiva.

## **1.2. Disciplina urbanística**

### *1.2.1. Obras sin licencia*

Como ya se expuso en la introducción la inmensa mayoría de las quejas presentadas durante el ejercicio 2000 tuvieron una relación directa con temas relacionados con la disciplina urbanística, destacando dentro de este grupo las que ponían de manifiesto problemas relacionados con obras sin licencia.

Aunque la casuística planteada ha sido muy amplia, destacan por su trascendencia tres temas que han sido objeto de un mayor número de expedientes: 1) Trato discriminatorio en cuanto a la apertura de expedientes de restauración de la legalidad urbanística y sancionadores; 2) denegación por parte de los Ayuntamientos de la petición dirigida por los propietarios de construcciones ilegales para que se dote a los inmuebles de los servicios municipales de suministro de agua potable y de alcantarillado, y 3) sistemas de “legalización” de las construcciones ilegales.

En el expediente **Q/1902/99** se hacía alusión, precisamente, al trato discriminatorio a que había sido sometido el reclamante por parte del Ayuntamiento de Villamayor de Armuña en base a que se había procedido a incoar contra su persona expediente sancionador por una construcción sin licencia municipal, en una subparcela de la finca nº 194, cuando en la misma habían sido ejecutadas varias construcciones sin que a los infractores se les abriesen los oportunos expedientes, al igual que al reclamante.

Una vez practicadas las diligencias de investigación, el Ayuntamiento en su informe reconocía que las parcelas nº 194 y 195 habían sido objeto de parcelación ilegal, dando lugar con ello a un grave problema urbanístico, ya que el uso del suelo no se correspondía con el uso urbanístico establecido en el planeamiento, siendo el número de personas afectadas más de 20 copropietarios. En el punto 3º de su informe nos indicaba que por la entidad de las construcciones sólo se habían incoado dos expedientes sancionadores, uno de ellos contra el reclamante.

En vista de lo expuesto, y una vez analizada la documentación obrante en el presente expediente, se consideró oportuno formular una Resolución cuya argumentación jurídica se expone seguidamente.

La Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León, en su art. 115, clasifica las infracciones urbanísticas en muy graves, graves y leves, según la entidad de las mismas, correspondiendo proporcionalmente a cada tipo una sanción adecuada (art.117).

Constituye uno de los principios rectores del Derecho sancionador el de la proporcionalidad. En este sentido, el restrictivo contenido del art. 131.3 de la vigente Ley 30/92, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, coincidente con la doctrina jurisprudencial que es unánime y que trayendo causa del art. 106.1 C.E. exige constantemente la existencia de armonía entre los medios utilizados y la finalidad perseguida.

En este sentido, la STTS de 3-6-92 señala que “el principio de proporcionalidad queda configurado como un medio extraordinario de evitar daños y perjuicios al administrado que procederían de una estricta aplicación de la norma en abierta pugna con los principios de justicia material”.

Por otro lado, el hecho de que las infracciones cometidas por el resto de los copropietarios fuesen de menor repercusión urbanística no es causa que justificara la adopción de un trato diferente, ya que a juicio de esta Institución ello implicaría un claro quebranto del principio de igualdad ante la ley consagrado en el art. 14 CE, dado que hemos de partir de la base de situaciones fácticas equiparables (obras ilegales, si bien de distinta consideración).

A efectos del art. 14 CE, todo juicio de igualdad requiere como componente inexcusable de varios supuestos de hecho que puedan ser comparados y, además, la desigualdad de trato ha de predicarse respecto de

quien sucesiva o coetáneamente haya sometido, arbitraria e injustificadamente, hechos equiparables a una disciplina desigual.

Podría aducirse que las obras ejecutadas por los propietarios contra los que se incoó expediente sancionador no son las mismas de aquellos contra los cuales no se incoó. Sin embargo, resulta un hecho indubitado que todas las obras se ejecutaron sin licencia y por ende resultan sancionables aunque en otra medida, como se expuso anteriormente.

En otro orden de cosas el plazo fijado en el art. 185.1 de la Ley del Suelo de 1976, así como en la Ley de Urbanismo de Castilla y León, para la adopción de las medidas de protección de la legalidad urbanística, aplicables a las obras realizadas sin licencia u orden de ejecución será de cuatro años desde la fecha de su total terminación.

En definitiva, en Castilla y León hasta que no transcurran cuatro años se deberán instruir los expedientes de reposición de la legalidad urbanística y sancionadores. Ahora bien, serán estos expedientes los que determinen, en su caso, si la infracción ha prescrito.

Por todo ello se consideró oportuno efectuar la siguiente Resolución:

*“Que al objeto de evitar agravios comparativos se proceda a articular los mecanismos legalmente establecidos en la Ley 5/1998, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León, y en el Reglamento de Disciplina Urbanística (en los preceptos aplicables tras el*

*Decreto 223/1999, de 5 de agosto), procediendo a la incoación de los oportunos expedientes urbanísticos."*

En el expediente **Q/1005/99** se aludía al acuerdo adoptado por el Ayuntamiento de Villadangos del Páramo, en virtud del cual se denegaba la petición dirigida por los propietarios de las viviendas situadas en el Barrio de la Estación, parcela número 91 del polígono 3, para que se dotara a las fincas de los servicios municipales de suministro de agua potable y alcantarillado.

Admitida la queja a trámite no fueron aportados otros datos urbanísticos significativos aparte de la clasificación urbanística de los terrenos como suelo no urbanizable, siendo el motivo de la denegación de los servicios solicitados, como indicaban los reclamantes, la no consideración de las parcelas como suelo urbano. Se desconocía, por lo demás, la fecha en que fueron levantadas las construcciones, si fueron o no autorizadas y en qué condiciones, así como, en caso de no estarlo, si podrían ser legalizadas.

En vista de lo expuesto, y una vez analizada la documentación obrante en el presente expediente, se consideró oportuno formular una Resolución cuya argumentación jurídica se expone seguidamente.

La Ley de Reforma de la Ley de Aguas, Ley 46/99, crea un nuevo título dedicado a las obras hidráulicas entre las que se incluyen, en la definición que de las mismas ofrece el art. 114, las destinadas a la conducción de las aguas, así como el saneamiento, las cuales se declaran de

competencia de las entidades locales de acuerdo con lo disponga la legislación de régimen local (art.115).

Los servicios de alcantarillado y suministro de agua son servicios básicos que debe prestar el municipio (arts. 20.1 y 21.1 de la Ley de Régimen Local de Castilla y León, en relación con el art. 25.2 y 26.1 a) de la Ley 7/1985, de Bases del Régimen Local). En relación con estos servicios municipales obligatorios debe manifestarse que el Ayuntamiento no puede dejar de prestarlos con el fin de solventar las posibles irregularidades urbanísticas, en vez de aplicar las medidas previstas al respecto por la normativa sobre régimen del suelo y ordenación urbana.

El derecho del ciudadano a una correcta y regular prestación de los servicios públicos obligatorios implica la existencia de un derecho subjetivo: el derecho a exigir la prestación en los términos y condiciones que las normas imponen, con el apoyo y protección que proporciona el sistema jurídico.

En este sentido se ha pronunciado la jurisprudencia con respecto al suministro de agua potable, el cual no se subordina a que la vivienda se halle emplazada en suelo urbano, urbanizable o no urbanizable, todo esto a consecuencia del carácter de servicio público que tiene el suministro municipal de aguas.

Debe tenerse en cuenta, además, la Orden de 29 de febrero de 1944 sobre condiciones mínimas de las viviendas, que formalmente no ha sido derogada, por lo que cabe considerarla vigente. Dicha Orden obliga a

realizar las conexiones a la red de alcantarillado y de suministro de agua cuando exista una red municipal de distribución que se halle a una distancia del inmueble inferior a 100 metros, sin que exista distinción alguna según la clase de suelo donde esté enclavada la vivienda.

En ocasiones los Tribunales han reconocido el derecho a acceder a los servicios públicos de suministro de agua en base al principio de igualdad y del precedente. Así, la STSJ de Andalucía de 29 de julio de 1991 declaró que no sería dable denegar licencias para enganchar en la red a propietarios de parcelas ubicadas fuera del casco urbano si otros vecinos, en similares condiciones, han obtenido la licencia ya que esta actuación resultaría contraria a lo dispuesto en el art. 14 CE el cual obliga a tratar de igual forma a los que se encuentran en las mismas condiciones. También la STSJ de Castilla y León de 28-4-1997 estableció que los residentes en el municipio no pueden verse privados de la prestación de un servicio esencial, cual es la obtención de agua potable para cubrir las necesidades más elementales, y menos con base en la argumentación que utiliza el Ayuntamiento alegando que la finca del recurrente está ubicada en suelo no urbanizable, cuando precisamente dicha Corporación, como entidad local, debe atender a las necesidades de sus administrados, máxime si existen construcciones limítrofes que disponen de toma de agua a la red municipal por haber sido concedidas por el propio Ayuntamiento, lo que conculca, con toda evidencia, el principio de igualdad.

Por último se consideró pertinente examinar la cuestión relativa a los costes derivados de la conexión a las redes de distribución de agua y alcantarillado.

La acometida es, según la definición del apartado 1.1.1.1. de la Orden Ministerial de 9 de diciembre de 1975, por la que se aprueban las Normas Básicas para las Instalaciones Interiores de suministro de agua, "la tubería que enlaza la instalación general interior del inmueble con la tubería de la red de distribución, es un elemento esencial que permite el suministro".

Las Norma Básica citada, en su apartado 1.1.1, redactado según la corrección de errores de fecha 12 de febrero de 1976, establece que la instalación de la acometida correrá a cuenta del suministrador. Esta es también la posición de la jurisprudencia, expresada en SSTS 6-10-1986, 28-10-1987, 30-4-93.

En definitiva, la Orden Ministerial en vigor establece la obligación de instalar la acometida por el suministrador de agua potable y a su cuenta o cargo, obligación que permite que los costes de dichas acometidas se incluyan entre los propios del servicio, repercutibles en las tarifas que satisfacen los usuarios.

Por todo ello se estimó oportuno formular la siguiente Resolución:

*“Que por parte de esa Corporación se proceda a comprobar la distancia de las viviendas mencionadas a la red general de*

*distribución de los servicios de suministro de agua potable y alcantarillado y, de conformidad con lo dispuesto en la Orden de 29 de febrero de 1944, se conceda autorización de conexión a las redes municipales a todos los propietarios cuyas viviendas disten una distancia no superior a cien metros.”*

El último de los expedientes objeto de análisis tiene como número de referencia **Q/1358/99**. Dicha reclamación aludía a la tramitación de un expediente de consolidación de una vivienda que se había construido en suelo no urbanizable en el año 1990, lo que permitió a esta Procuraduría realizar un análisis sobre la prescripción de las infracciones urbanísticas y sobre los sistemas “irregulares” utilizados por algunas Corporaciones Locales para legalizar construcciones ilegales.

Admitida la queja a trámite el informe del Ayuntamiento reconocía que, entre los años 1980 y 1990 aproximadamente, se construyeron de forma indiscriminada e irracional y sin control municipal alguno una serie de edificaciones, principalmente viviendas.

A la vista de lo expuesto, y una vez analizada la documentación obrante en el presente expediente, se consideró oportuno formular una Resolución cuya argumentación jurídica se expone seguidamente.

La legislación -tanto la aplicable en aquel momento, la Ley del Suelo de 9 de abril de 1976, como la vigente en la actualidad, la Ley de

Urbanismo de Castilla y León 5/1999, de 8 de abril- facilita una serie de medios o instrumentos de defensa y protección de la legalidad urbanística para reaccionar frente a las irregularidades urbanísticas que se manifiestan en:

- El expediente de protección de la legalidad urbanística que conduce a la suspensión de las obras y, en su caso, de los efectos de la licencia, al expediente de legalización y, en ocasiones, a la demolición de lo irregularmente edificado, si la obra no es legalizable o no se insta su legalización.

- El expediente sancionador, cuyo fin es sancionar y multar a los infractores.

En este caso concreto, de la información remitida se desprende que el expediente sancionador fue tramitado y al reclamante le fue impuesta una sanción pecuniaria; sin embargo, no se adoptó ninguna medida de restauración del orden jurídico perturbado.

El art. 114 de la Ley 5/1999, de Urbanismo de Castilla y León establece que las medidas de incoación del procedimiento sancionador y de restauración de la legalidad se adoptarán dentro del plazo de prescripción fijado en el art. 121 (cuatro años, en este caso). El propio art. 114.2 señala que los actos se entenderán concluidos desde el momento en que las construcciones queden dispuestas para su destino sin ninguna actuación material posterior.

En definitiva, hasta que no transcurran cuatro años desde la total terminación de las obras realizadas sin licencia u orden de ejecución o sin ajustarse a las condiciones señaladas en la licencia puede y debe instruirse el expediente de reposición de la legalidad urbanística.

El inicio del cómputo del plazo de prescripción de la infracción urbanística se establece en el art. 121 de la misma Ley, en general, en la fecha en que aparezcan signos físicos externos que permitan conocer los hechos constitutivos de la infracción, y, cuando se trate de infracciones derivadas de una actividad continuada, en la fecha de finalización de la actividad o del último acto con el que la infracción se consuma.

El momento en que una obra se entiende terminada, a efectos de que comience a correr el plazo de prescripción de la infracción, lo determina el art. 32 del Reglamento de Disciplina Urbanística (RDU), aprobado por RD 2187/1978, de 23 de junio, declarado aplicable en nuestra Comunidad Autónoma en relación con la Ley 5/1999 por D 223/1999, de 5 de agosto.

El precepto indicado cita unos medios probatorios pero, en cualquier caso, el dato determinante ha de partir de la actividad de comprobación del Ayuntamiento. Será el constructor el que debe demostrar y el Ayuntamiento constatar cuándo la obra fue terminada.

La jurisprudencia del Tribunal Supremo ha reiterado que una obra se entiende terminada cuando está apta para cumplir la finalidad que determinó su construcción y reúne los requisitos para ello. Así, la STS 5-6-

1991 entendió que, a efectos de prescripción de las infracciones urbanísticas, corresponde al afectado acreditar la fecha de terminación de la obra, sin que en estos supuestos sea de aplicación el principio *in dubio pro reo*; y la de 14 de mayo de 1990, que corresponde la carga de la prueba de la fecha de terminación de las obras, a efectos de la prescripción de las infracciones urbanísticas, al administrado que voluntariamente se colocó en situación de clandestinidad.

En cualquier caso, la obra ha de estar totalmente terminada para que el plazo de cuatro años (en infracciones graves) empiece a computarse y, por otro lado, el plazo de prescripción puede ser interrumpido, todo lo cual debería comprobarse por el Ayuntamiento.

En segundo lugar, de la información remitida se deducía la suscripción de convenio urbanístico con el fin de regularizar la situación urbanística anormal.

Lo cierto es que la consideración del urbanismo como función pública irrenunciable otorga a los convenios límites infranqueables.

La Administración no puede negociar el ejercicio de las potestades regladas que el ordenamiento urbanístico le reconoce, debiendo limitarse, en cualquier caso, a aplicar lo que la ley ha previsto de forma completa y detallada. En consecuencia, no es posible jurídicamente negociar la calificación de un suelo urbano, ni comprometer el otorgamiento de licencias municipales al quedar al margen de la esfera voluntarista de la Administración. Esta es la tesis aceptada por la jurisprudencia. La STS de

30-4-1979 declara la nulidad de un convenio por falta de objeto idóneo "en cuanto son las mismas potestades administrativas de ejercicio rigurosamente reglado las que la Corporación compromete al margen de la legalidad".

Por otro lado, debe indicarse que es constante la doctrina jurisprudencial de conformidad con la cual la licencia urbanística es de naturaleza rigurosamente reglada de suerte que constituye un acto debido, debe otorgarse o denegarse según que la actuación pretendida se adapte o no a la ordenación aplicable.

La denominada "licencia de consolidación" no está prevista en el ordenamiento urbanístico. La edificaciones realizadas sin licencia, después de transcurrido el plazo de cuatro años desde su completa finalización, no pueden ser legalizadas, precisamente porque ha finalizado el plazo que impide cualquier reacción legal contra ellas.

En estos supuestos, según establece el art. 121.4 de la Ley 5/1999 (y con anterioridad el art. 60 TR76) las construcciones e instalaciones quedarán sujetas al régimen establecido para los usos del suelo declarados fuera de ordenación. Esta es también la doctrina aplicada por la jurisprudencia.

La STS de 10 de marzo de 1988 señala que el transcurso del plazo legal supone un desapoderamiento a la Administración para sancionar la infracción o para que pueda adoptar las medidas complementarias, pero sin que quepa atribuirle una capacidad sanatoria -con cambio de calificación

jurídica- de la obra realizada contra ordenanza, y como tal no es posible la legalización en términos estrictos.

Por lo tanto, no cabe ningún expediente de consolidación o regularización de los edificios construidos ilegalmente, todo ello sin perjuicio de que pueda ordenarse la elaboración de un censo de edificios en situación de fuera de ordenación o que el Ayuntamiento pueda certificar que la obra está concluida a efectos de inscripción en el Registro de la Propiedad.

Por último, el Ayuntamiento estableció a cargo del interesado el pago de una suma en concepto de gastos de confección de informe técnico, memoria y planos.

En cuanto a la procedencia o no de la liquidación de esta cantidad en concepto de tasa por licencia de consolidación, conviene tener presente el art. 20 de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, de Haciendas Locales, definidor del hecho imponible de las tasas municipales.

La actividad municipal necesaria para que la licencia pueda ser concedida (actividad consistente en la prestación del pertinente servicio administrativo de verificación de la legalidad de los conceptos edificatorios) constituye el hecho imponible de la tasa por la licencia de obras o urbanística.

El art. 13 a) de la Ley 8/1989, de 13 de abril, de Tasas y Precios Públicos, señala la posibilidad de establecer tasas por la tramitación o

expedición de licencias y el art. 20.4 h) de la Ley 39/1988, reformado por la Ley 25/1998, de 13 de julio, admite tal posibilidad en relación con el otorgamiento de las licencias urbanísticas exigidas por la legislación del suelo y ordenación urbana; todo lo cual confirma la ilegalidad de esta exacción y del procedimiento para girarla, puesto que la licencia de consolidación no está prevista en la normativa urbanística.

El hecho imponible de la tasa por licencia urbanística es, precisamente, la autorización municipal para construir, que aquí no tuvo lugar, como resultado de la prestación de unos servicios o la realización de actividades de la competencia municipal que concretan en el solicitante la cualidad de beneficiario y, por ende, de sujeto pasivo.

Por todo lo expuesto se acordó dirigir al Ayuntamiento la siguiente Resolución:

*“- Que por parte de esa Corporación se proceda a comprobar el plazo transcurrido desde la finalización de la obra ilegal a efectos de apreciar la posible prescripción de la infracción.*

*- Que se procedan a arbitrar los mecanismos legales para declarar la nulidad del convenio urbanístico suscrito con la finalidad de regularizar una situación urbanística anormal de construcción de una vivienda y garaje en los Guijos.*

*- Que se proceda a la devolución de las cantidades satisfechas por la propietaria por la tramitación del denominado expediente de consolidación de la construcción ilegal.”*

### *1.2.2. Obras al amparo de licencias ilegales*

En el presente apartado, se ha considerado pertinente dar cuenta de la resolución efectuada en el expediente **Q/1317/00**.

El motivo de la queja versaba sobre las reiteradas denuncias formuladas por escrito ante el Ayuntamiento de Burgos motivadas por la construcción de 20 viviendas por parte de una sociedad mercantil en las parcelas D-6 y D-7 sitas en el Área de Actuación C-9. Según los reclamantes “ *las 20 viviendas que figuran en la aprobación del proyecto de obras en las parcelas D-6 y D-7 incluidas en la Reparcelación C-9 “Reyes Católicos Norte” jamás deberían haber sido aprobadas, ya que la zona incurra en el Área de Actuación C-9 ya repartió entre los propietarios aportantes de las viviendas que el Ayuntamiento en su día concedió muy generosamente, a costa de reducir los centros sociales, que son los únicos que se podían construir en esas parcelas”*.

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

*“A fin de cumplimentar la providencia de fecha 25 de octubre del 2.000, relativa a los escritos que figuran en el expediente, cabe informar lo siguiente:*

*Con relación al escrito presentado por el Procurador del Común:*

*1.- Los estándares de reserva de suelo para dotaciones previstos en el Plan General Delta Sur para la Unidad de Actuación C-9 fueron los siguientes:*

- E.G.B.: 5.750 m<sup>2</sup>.*
- Preescolar: 3.250 m<sup>2</sup>.*
- Guardería: 1.000 m<sup>2</sup>.*
- Parroquia: 2.000 m<sup>2</sup>.*
- C.C.S.: 4.300 m<sup>2</sup>.*
- Z. Deportiva: 5.100 m<sup>2</sup>.*
- Z. Verde: 30.452 m<sup>2</sup>.*

*Las reservas de suelo para cesiones que finalmente se establecieron en el Proyecto de Reparcelación de la Unidad de Actuación C-9, aprobado definitivamente por el Ayuntamiento Pleno de fecha 17 de marzo de 1989, fueron:*

- E.G.B.: 6.315,96 m<sup>2</sup>.*

- *Preescolar:* 8.131,51 m<sup>2</sup>.
- *Parroquia:* 2.081,03 m<sup>2</sup>.
- *C.C.S.:* 3.308,08 m<sup>2</sup>. – 5.245,98 m<sup>2</sup>. *Construidos.*
- *Z. Deportiva:* 5.450,81 m<sup>2</sup>.
- *Z. Verde:* 29.075,00 m<sup>2</sup>.

*2.- La entrada en vigor del Plan General de Ordenación Urbana de 1992 no supuso modificación de los citados estándares (Al no haberse producido modificación, de contemplarse la compatibilidad del uso de alojamiento hasta el 40%, la reserva de suelo para dotaciones no alcanzaría los módulos mínimos.)*

*3.- La suspensión de licencias que tuvo lugar con motivo de la tramitación del procedimiento de Revisión del Plan General de Ordenación Urbana de 1992 finalizó con anterioridad al inicio de la tramitación del expediente objeto de queja, por lo que éste no se vio afectado por la misma.*

*4.- Los Proyectos Básicos para la construcción de dos Centros Sociales y dos edificios residenciales en las parcelas D-6 y D-7 sitas en la Unidad de Actuación C-9 fueron presentados en el Registro General del Ayuntamiento con fecha 12 de enero de 1999.*

*Con relación al escrito presentado por las Comunidades de vecinos de la calle Sagrada Familia:*

*La densidad de viviendas prevista por el Plan General para la Unidad de Actuación C-9 era de 95 viv/Ha. En base a este dato, el Proyecto de Reparcelación procedió al cálculo del número de viviendas que correspondían a la Unidad, así como al reparto de las mismas. Ello arroja un cómputo total de 1.126 viviendas, las cuales fueron adjudicadas en su totalidad a los distintos propietarios de la Unidad, con lo que se agotaba la densidad máxima prevista. Por tanto, si se aplica sobre las parcelas destinadas a Centros Sociales la compatibilidad del uso de alojamiento hasta el 40%, la densidad de viviendas se ve incrementada, superando el máximo de 95 viv/Ha previsto en el Plan General. ”*

A la vista del rotundo informe elaborado por los servicios técnicos municipales, sólo procedió señalar que había existido una actuación irregular por parte de la Administración municipal en la concesión de las licencias para la construcción de viviendas en las parcelas D-6 y D-7 sitas en el Área de Actuación C-9 ya que para la concesión de las mismas únicamente se estuvo a lo dispuesto en el tenor literal del art. III.39º.1.5 del PGOU –compatibilidad de uso residencial hasta un 40% sobre el uso principal- sin tener en cuenta que dicha compatibilidad sólo hubiera sido posible desde el punto de vista de la legalidad urbanística si, por un lado, al aplicarse el uso residencial hasta el 40% se hubieran respetado los estándares de reserva de suelo para dotaciones previstas para la Unidad de

Actuación C-9 tanto en el PGOU como en la normativa urbanística, y por otro, si al aplicar la consabida compatibilidad no se hubiera superado la densidad de viviendas previstas por el PGOU para la mencionada Unidad de Actuación.

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

*“Que por ese Ayuntamiento se proceda de forma inmediata según lo dispuesto en el artículo 119 de la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León, en relación con las obras de ejecución de 20 viviendas en las parcelas D-6 y D-7 sitas en el Área de Actuación C-9, al considerar que, tal y como ha puesto de manifiesto el informe redactado por los servicios técnicos municipales del Ayuntamiento de Burgos, el contenido de las licencias concedidas para la construcción de las citadas viviendas constituye manifiestamente una infracción urbanística grave o muy grave”.*

### *1.2.3. Órdenes de ejecución*

Dos son los expedientes que se consideran más representativos de los tramitados durante el año 2000 en relación con las órdenes de ejecución.

El primero, que tiene como número de referencia **Q/372/00**, hace alusión al incumplimiento por parte del Ayuntamiento de Valladolid de un Decreto de la Alcaldía mediante el que se ordenaba la ejecución subsidiaria de unas obras de derribo de una construcción, a pesar de que el Juzgado de 1ª Instancia e Instrucción nº 1 de Valladolid concedió autorización judicial para poder entrar en el inmueble y llevar a efecto la demolición de la obra.

Recabada la información al efecto, el Ayuntamiento nos hizo saber, entre otros extremos, que en el año 1997 se obtuvo autorización judicial al objeto de poder proceder a la demolición de la obra, pero que dichos trabajos no se realizaron, no constando en el expediente las razones para la no ejecución.

En vista de lo expuesto, y una vez analizada la documentación obrante en el presente expediente, se consideró oportuno formular una Resolución cuya argumentación jurídica se expone seguidamente.

Es cierto que el art. 98 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, no hace referencia expresa a ningún plazo para llevar a efecto la ejecución subsidiaria de los actos administrativos; asimismo, si bien el RDU (Reglamento de Disciplina Urbanística) establece unos plazos para el ejercicio de las acciones de restablecimiento de la legalidad urbanística así como de las sancionadoras, no hace mención expresa a plazo alguno en lo que respecta a la ejecución de las medidas acordadas.

También es cierto que no puede estimarse la prescripción de una orden administrativa de derribo firme, al no haber transcurrido el plazo de

15 años prevenido en el art. 1964 del C.C. según se señala en STS de fecha 5-6-1987.

Sin embargo, el excesivo tiempo transcurrido evidenció un modo de actuar absolutamente contrario a los principios de celeridad, eficacia y economía que deben presidir las actuaciones de las distintas Administraciones Públicas proclamados en la Constitución.

Hemos de partir de la base de la existencia de un deber de la Administración de dar cumplimiento a sus propios actos y, en este sentido, no puede perderse de vista el denominado principio de autovinculación administrativa, de subordinación de la Administración a sus propias determinaciones o declaraciones de voluntad.

Así, en tanto no se destruya la presunción legal de validez y eficacia de los actos administrativos, éste aparece como un acto obligatorio cuya eficacia jurídica vincula por igual al administrado y a la Administración.

En definitiva, los órganos administrativos tienen un deber de diligencia: deber que impone al órgano un conjunto de obligaciones de actuar en cuanto medios instrumentales necesarios para poder dar satisfacción a los administrados.

Se planteaba así que, en aquellos casos en los que la resolución de ejecución deba ser cumplida por un ente público, éste ha de llevarla con la necesaria diligencia, sin obstaculizar el cumplimiento de lo acordado, y

adoptando las medidas necesarias para la ejecución, de acuerdo con las leyes.

Y se recordaba que, si tales medidas no se adoptan con la intensidad necesaria y legalmente posible, se corre el riesgo de que las resoluciones administrativas no sean otra cosa que meras declaraciones de intenciones sin alcance práctico ni efectividad alguna.

Por ello, y al objeto de evitar que este tipo de procedimientos se dilaten en el tiempo y se repitan en el futuro, se formuló al Ayuntamiento de Valladolid la siguiente Resolución:

*“Que por parte de la Administración Local que V.I. preside se adopten, en actuaciones sucesivas, de manera pronta y diligente, las medidas necesarias y legalmente posibles para la consecución de la ejecución material de las decisiones municipales en su momento adoptadas.”*

El segundo de los expedientes objeto de análisis es el **Q/1083/00**. La singularidad de este expediente reside en que el objeto de la orden de ejecución consistía en la limpieza de un terreno y el vallado del mismo.

En el escrito que dio lugar a la tramitación del expediente se denunciaba el incumplimiento por parte de la Alcaldía de Melgar de Arriba del acuerdo adoptado mediante el que se requería a los propietarios de un solar para que procediesen a la limpieza y vallado del mismo.

En el informe remitido por el Ayuntamiento se reconocía que sí se procedió al vallado pero no a la limpieza del solar, por lo que consideraban que se trataba de un conflicto de carácter privado cuya resolución corresponde a la Jurisdicción Ordinaria.

A la vista de lo expuesto, y una vez analizada la documentación obrante en el presente expediente, se consideró oportuno formular una Resolución cuya argumentación jurídica se expone seguidamente.

El deber genérico de conservar y mantener los bienes inmuebles en condiciones de seguridad, salubridad y ornato público se convierte en obligación específica de hacer las obras o adoptar las medidas adecuadas a tales fines cuando media una orden de ejecución emanada del órgano administrativo competente.

Así, con las órdenes de ejecución se obliga a los propietarios a mantener sus bienes inmuebles en un buen estado de conservación y, aunque lo más usual es que las obras afecten a edificaciones, también caben las órdenes de ejecución, y de hecho son muy numerosas, que exigen a los propietarios la limpieza de los terrenos y el vallado de los mismos.

En este sentido, ese Ayuntamiento sí articuló los mecanismos establecidos para el restablecimiento del orden urbanísticamente vulnerado, ejercitando las acciones oportunas de modo inmediato, de conformidad con lo establecido en la Ley de Urbanismo de Castilla y León, Ley del Suelo de 9 de abril de 1976 (art. 108) y Reglamento de Disciplina Urbanística (art. 10).

Sin embargo, y con independencia de las responsabilidades civiles que puedan derivarse de las relaciones de vecindad entre el reclamante y los titulares del inmueble lindante, el acuerdo en su día adoptado no fue ejecutado en su totalidad ya que no se ha llevado a efecto la limpieza requerida.

Hemos de tener presente en este punto que no puede estimarse la prescripción de una orden administrativa firme, al no haber transcurrido el plazo de 15 años prevenido en el art. 1964 del C.C. según se señala en STS de fecha 5-6-1987.

Por ello se estimó conveniente realizar al Ayuntamiento de Melgar de Arriba la siguiente Resolución:

*“Que por parte de la Administración Local que V.I. preside se adopten, de manera pronta y diligente, las medidas necesarias y legalmente posibles para la consecución de la ejecución material de la decisión municipal adoptada y se proceda a ordenar a los propietarios del inmueble lindante al del reclamante que procedan a la limpieza del terreno y entubamiento del reguero.*

*Que si los propietarios no cumplen la orden de ejecución se proceda, previo apercibimiento, a su ejecución subsidiaria siguiendo el procedimiento legalmente establecido en el Reglamento de Disciplina Urbanística.”*

#### *1.2.4. Ruina*

En el presente apartado se ha considerado pertinente dar cuenta del expediente **Q/781/00** en el que se analizaba la responsabilidad de la Administración cuando, tramitado un expediente de ruina y habiendo dado traslado de la orden de demolición a los afectados, no se había procedido al derribo.

En el escrito de denuncia se hacía alusión al incumplimiento del Decreto adoptado por la Alcaldía del Ayuntamiento de Ortigosa del Pestaño, por el que declaraba el estado de ruina técnica y económica de las dependencias anejas ubicadas en el patio de una vivienda sita en la calle Nieva de ese Municipio, consistentes en la mitad de un pajar o cobertizo, un aserradero y una pequeña edificación adosada a este último, estableciendo el plazo de un mes para que se iniciasen las obras de demolición.

En los escritos remitidos por el Ayuntamiento se ponía de manifiesto que había tratado de ser mediador y conciliador entre el arrendatario y el propietario del inmueble, para llegar a un acuerdo, el cual no se llevó a cabo.

A la vista de lo expuesto, y una vez analizada la documentación obrante en el presente expediente, se consideró oportuno formular una Resolución cuya argumentación jurídica se expone seguidamente.

El art. 24.2 del Reglamento de Disciplina Urbanística, aprobado por RD 2187/1987, de 23 de junio, textualmente establece:

"Cuando se hubiere acordado la ejecución de obras, se fijará el término dentro del cual deben iniciarse, con la advertencia de que de no hacerlo, y de no llevarse a cabo las obras a un ritmo normal, la administración las ejecutará, pasando al obligado el cargo correspondiente".

En el caso que nos ocupa, decretada la ruina, tras comprobar la imposibilidad de que los implicados llegasen a un acuerdo, el Ayuntamiento no procedió a ejercitar las facultades coercitivas que tiene reconocidas la Administración.

El acto administrativo es ejecutivo y la ejecutoriedad inherente a él habilita al Ayuntamiento a su ejecución forzosa, en el caso de no hacerlo de forma inmediata el propietario. Una vez firme la declaración de ruina, el Ayuntamiento deberá derribar si en el plazo perentorio que se otorga voluntariamente no lo hacen los interesados (moradores y propietarios).

Ni siquiera cabe hablar de suspensión del acto administrativo ya que, en el caso de no actuar el Ayuntamiento, la responsabilidad por los daños que el retraso origine es patente y clara, conforme a los arts. 139 y ss de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJPA).

Este texto legal regula en sus arts. 93 y ss. la ejecución forzosa de los actos administrativos y sus medios; en concreto, el art. 98 regula la ejecución subsidiaria y en su párrafo 3º establece que " el importe de los gastos, daños y perjuicios se exigirán conforme a lo dispuesto en el artículo anterior ".

No obstante, en el supuesto que nos ocupa, dado que nos encontramos ante un expediente contradictorio de ruina, no se procederá a la ejecución subsidiaria sin dar a los propietarios una nueva opción de ejecutar el derribo. De no hacerlo, entonces, el Ayuntamiento procederá a realizarlo a costa de aquéllos.

Por todo ello, y con el objeto de que este tipo de procedimientos no se repitan en el futuro, se consideró oportuno efectuar la siguiente Resolución:

*“Que por parte de la Administración que V.I. preside se adopten de manera pronta y diligente las medidas necesarias y legalmente permitidas para lograr la consecución de la ejecución material del Decreto de fecha 25 de noviembre de 1998; ello sin perjuicio de acomodar sus actuaciones y procedimientos futuros a los términos expuestos en la presente Resolución.”*

### *1.2.5. Otros*

En el expediente **Q/1190/00** el autor de la queja hacía referencia a unas obras que se estaban ejecutando en el cauce del río Duero a su paso por la localidad de San Esteban de Gormaz, obras que habían afectado a los límites de su finca y al muro que servía de protección ante las crecidas del mencionado río.

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

*“1º.- La empresa XXX solicitó licencia municipal al Ayuntamiento para ampliación de central hidroeléctrica sita en Avda. Generalísimo, 153 de esta Villa.*

*2º.- El Ayuntamiento concedió licencia de obras y de actividad el 8 de octubre de 1999, tras comprobar la siguiente documentación:*

*- Autorización de la Confederación Hidrográfica del Duero de fecha 11 de enero de 1999, para concesión de un aprovechamiento de aguas de 18.000 l/segundo, a desviar del río Duero.*

*- Informe favorable de fecha 27 de mayo de 1997 de la Comisión Provincial de Actividades Clasificadas de la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León, órgano multidisciplinar, integrado por todos los servicios territoriales: Industria, Medio Ambiente, etc.*

*El acuerdo municipal de concesión de la licencia de obras se condiciona a las siguientes prescripciones, entre otras:*

*- Se garantizará en el proyecto de ejecución y posteriormente durante el funcionamiento de la actividad que la emisión sonora producida no genere molestias sobre las edificaciones próximas y, fundamentalmente, sobre el CTR “El Sotillo”, aislando acústicamente las instalaciones necesarias.*

*- A la finalización de las obras se realizará una inspección técnica para comprobación de la reposición del arbolado talado y limpieza de tierras removidas.*

*- La ejecución de obras de movimiento de tierras implicará la reposición de los pavimentos existentes, así como la adecuación al entorno paisajístico de las zonas verdes de las orillas del canal afectado, incluyendo la reposición de la capa vegetal superficial y del arbolado.*

*La actividad de concesión de licencias es una actividad reglada, y debe concederse la misma, si se cumple la legalidad vigente; y en esta convicción ha actuado el Ayuntamiento al conceder la licencia. Se trata de una licencia absolutamente legal.*

*En la tramitación del expediente se ha cumplido escrupulosamente la legislación vigente, así como las Normas Subsidiarias Municipales de Planeamiento, incluida la fase de información*

*pública, con publicación en el Boletín Oficial de la Provincia, sin que se haya presentado ninguna reclamación.*

*3º.- Todas las solicitudes de información relativas a la citada obra, recibidas por correo ordinario, electrónico, etc., han sido contestadas en tiempo y forma.*

*4º.- No consta en este Ayuntamiento ningún escrito, solicitud, o similar formulado por el propietario de la finca en cuestión.*

*5º.- No obstante, el expediente en su integridad se pone a disposición de esa Institución para lo que considere necesario y oportuno.”*

Considerando las alegaciones realizadas por el autor de la queja y el contenido de la información remitida, se estimó oportuno realizar, desde un punto de vista sistemático, el estudio previo de una cuestión de carácter general, de notable interés respecto a su interpretación para el caso que nos ocupaba: la naturaleza jurídica de las licencias urbanísticas.

La licencia urbanística es el tipo mismo de los actos de autorización. Responde, pues, enteramente a la concepción clásica de esta clase de actos, con los que la Administración remueve los obstáculos que se oponen al libre ejercicio de un derecho del que ya es titular el sujeto autorizado, previa comprobación de que dicho ejercicio se ajusta al ordenamiento y a las prescripciones establecidas en el planeamiento. El derecho a edificar no se concede, pues, con la licencia ni deriva

directamente del derecho de propiedad sino que se adquiere con el llamado derecho al aprovechamiento urbanístico a partir del momento en que se cumplen en plazo los deberes legales; el derecho no se concede, por lo tanto, con la licencia, se tiene ya desde el momento en que se cumplen en plazo los deberes legales, si bien para su ejercicio concreto es preciso superar el control preventivo en que todo mecanismo autorizador consiste.

Aclarado esto, hay que decir que la licencia es una autorización simple, puntual, de carácter real y de naturaleza reglada. Se dice que es una autorización simple porque su objetivo único es controlar la actividad autorizada y definirla en sus concretos límites. Es una autorización puntual porque no crea ningún vínculo estable entre la Administración que la otorga y el sujeto que la recibe, agotándose todos sus efectos al realizarse la actividad a la que se refiere. Tiene carácter real porque su único punto de mira es el objeto sobre el que recae, abstracción hecha de las circunstancias personales del sujeto que la pide, de forma que un eventual cambio de las personas resulta del todo irrelevante –son por ello transmisibles en los términos del art. 13.1 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales–, en tanto que una modificación en las condiciones del objeto se considera decisiva.

Su naturaleza reglada es, sin duda, su característica más llamativa. A la hora de decidir sobre su otorgamiento la Administración carece, en efecto, de toda libertad de acción, debiendo ceñirse estrictamente a la comprobación de la conformidad o disconformidad de la actividad

proyectada por el solicitante con las disposiciones aplicables, a las que en todo momento debe ajustarse, y ello, como dijo la Sentencia del Tribunal Supremo de 31-10-1978 y han repetido después otras muchas (STS 16-10-1990, 25-5-1991 y 22-9-1992), “en el doble sentido de tener que denegar las licencias de obras que se opongan a tales disposiciones y tener que conceder las que a las mismas se acomoden”.

La jurisprudencia del Tribunal Supremo, muy matizada ya, ha cerrado el paso a todos los intentos de desvirtuar este riguroso planteamiento precisando, por ejemplo, que la normativa de referencia a la hora de llevar a cabo esa comprobación “ha de estar vigente, lo que, dada la naturaleza normativa de los planes, exige no sólo que se haya culminado su tramitación a través de la aprobación definitiva, sino que se haya producido su publicación”, por lo que “no resulta viable una denegación de la licencia amparándose en una ordenación futura que precisamente por futura no es todavía un mandato jurídico dotado ya de eficacia social organizadora” (STS 2-2-1989; la doctrina es muy antigua, por lo demás: STS 30-10-1907, 31-12-1929, etc).

La obligación de atenerse estrictamente a la legalidad vigente impide también exigir otros requisitos o condicionamientos distintos de los que de la normativa resulten. No cabe, pues, someter el otorgamiento de la licencia a condiciones *stricto sensu*, sean de la clase que sean (la cesión de terrenos, por ejemplo, o el pago de indemnizaciones o contribuciones especiales), salvedad hecha de las condiciones en sentido propio, a las que

las normas aplicables sujetan con carácter general el ejercicio de las actividades de que se trate. “Con estas *conditiones iuris* se hace viable el otorgamiento de una licencia adaptando, complementando o eliminando extremos de un proyecto no ajustado a la ordenación urbanística, siendo de añadir que tales condiciones deben ser introducidas por virtud de las exigencias del principio de proporcionalidad cuando la acomodación de la petición a la legalidad aplicable resulte posible con facilidad y sin alterar sustancialmente la actuación pretendida” (STS 2-2-1989 y STS 9-10-1995).

Los principios expuestos no ceden siquiera ni en los supuestos extremos en que no existe norma específica alguna aplicable al lugar al que concretamente se refiere la actividad que pretende realizarse (caso de inexistencia de Plan, Normas Subsidiarias e, incluso, Ordenanzas). En estos casos, la Administración habrá de atenerse a las normas de la Ley del Suelo de directa aplicación y respetar estrictamente el principio de igualdad para evitar que, so pretexto de la carencia de una normativa específica suficientemente precisa y detallada, se deniegue una vez lo que otras se otorga, introduciendo un factor de arbitrariedad que es del todo incompatible con la naturaleza reglada que a las licencias corresponde.

Tampoco acepta la jurisprudencia la desvirtuación de estos principios por la vía de la inclusión en el planeamiento de “preceptos tan vagos o vaporosos que subrepticamente introduzcan elementos discrecionales en la decisión sobre la licencia al no precisar los criterios a tener en cuenta en su aplicación” (STS 17-6-1989). Todas las posibles

brechas en el carácter estrictamente reglado de las licencias quedan así cerradas.

Para terminar de concretar los perfiles de la licencia es necesario todavía hacer referencia a lo que con carácter general dispone tanto el art. 98.2 de la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León, como el art. 12 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales. Según estos preceptos las licencias “se otorgarán dejando a salvo el derecho de propiedad y sin perjuicio de terceros”, idea en la que insiste igualmente el art. 10 del mencionado Reglamento cuando dice que “producirán efectos entre la Corporación y el sujeto a cuya actividad se refieran, pero no alterarán las situaciones jurídicas privadas entre éste y las demás personas”.

Quiere esto decir que la Administración se declara estrictamente neutral con respecto a los eventuales conflictos de todo tipo a que pueda haber lugar entre el peticionario de la licencia y terceras personas, tanto por lo que se refiere a la propiedad de los terrenos, como por lo que respecta a cualesquiera otras consecuencias que en el orden privado puedan derivar de la actividad autorizada.

La intervención administrativa se circunscribe, como ya hemos visto, a la comprobación de la conformidad o disconformidad del ejercicio de un derecho previamente existente con el interés público que la norma aplicable define. Por eso, la licencia ni da ni quita derechos, limitándose a permitir a quien ya los tuviera su libre ejercicio.

Conectando el régimen jurídico descrito con la problemática sustancial que nos ocupaba, no se observó irregularidad alguna en la actuación llevada a cabo por esa Entidad Local en relación con las obras ejecutadas en el río Duero a su paso por la localidad de San Esteban de Gormaz, y ello por los siguientes motivos:

Primero.- Ante la solicitud de licencia de actividad y obras formulada por la empresa, el Ayuntamiento de San Esteban de Gormaz se ciñó estrictamente a la comprobación de la conformidad o disconformidad de la actividad proyectada por el solicitante con las disposiciones aplicables.

Segundo.- No constaba en el Ayuntamiento ningún escrito, solicitud o similar formulado por el propietario de la finca.

Tercero.- Se trataba de una obra ejecutada por una persona jurídica privada aunque afectara al cauce del río Duero; en el expediente consta la autorización de la Confederación Hidrográfica del Duero.

Cuarto.- Al tratarse de una obra ejecutada por una persona jurídica privada, el Ayuntamiento debía declararse estrictamente neutral con respecto a los eventuales conflictos de todo tipo a que pudiera haber lugar entre el peticionario de la licencia y terceras personas, tanto por lo que se refiere a la propiedad de los terrenos, como por lo que respecta a cualesquiera otras consecuencias que en el orden privado puedan derivar de la actividad autorizada.

Por todo ello, se rechazó la procedencia de la queja, al no haber detectado ningún tipo de irregularidad en la actuación denunciada que pudiera ser objeto de una decisión supervisora por esta Procuraduría.

### **1.3. Gestión urbanística**

#### *1.3.1. Sistemas de actuación*

Al igual que ocurría con el planeamiento, la especial naturaleza jurídica del sistema de actuación por antonomasia –el sistema de compensación- supone, en la práctica, una limitación a la labor supervisora de esta Procuraduría. El sistema de compensación se configura como un medio de ejecución privado donde la Administración se limita a una actividad puramente pasiva o vigilante, mientras que son los particulares quienes ejecutan por sí mismos y a su costa las previsiones del planeamiento. Se trata de un sistema caracterizado, pues, por el hecho de que, tanto gestión como capital, se aportan por los particulares, frente al sistema de cooperación, en el que la gestión la asume la Administración, y al sistema de expropiación, en el que el protagonismo particular es prácticamente inexistente.

Un ejemplo de esta limitación se puso de manifiesto en el expediente **Q/2348/00**. En el escrito de denuncia se ponía de manifiesto una serie de problemas acontecidos en una Junta de Compensación

motivados por la relación de parentesco entre el Presidente, el Gerente y uno de los Vocales.

Analizado el supuesto planteado, se estimó que nos encontrábamos claramente ante un conflicto entre particulares ya que, aunque la ejecución del planeamiento es claramente en nuestro ordenamiento jurídico una función pública en la que los propietarios del suelo a urbanizar pueden asumir mayor, menor e incluso nulo protagonismo según el sistema de ejecución que se aplique, es el de compensación donde aparece con mayor intensidad la participación de los propietarios dado que son ellos mismos los que asumen la carga, no ya de costear la urbanización, sino de llevarla a cabo por sí mismos. Y ello mediante la constitución de una Junta de Compensación en la que se integra toda la propiedad del polígono: todos los propietarios son miembros de dicha Junta y las propiedades de los que no se incorporan son adquiridas por aquella mediante expropiación. Lo que en este momento importa destacar es que la Junta de Compensación actúa como fiduciaria con pleno poder dispositivo sobre las fincas pertenecientes a los propietarios que son su miembros. Tal titularidad habilita a la Junta para disponer de las fincas mediante el proyecto de compensación.

Ya en otro sentido se recordaba que la Junta de Compensación integra un supuesto de autoadministración: son los propios interesados los que desarrollan la función pública de la ejecución del planeamiento en virtud de una delegación que hace de la Junta un agente descentralizado de la Administración de suerte que, aunque aquélla tiene naturaleza

administrativa, ello no significa que toda la actuación de la Junta de Compensación esté sometida al Derecho Administrativo.

Por estos motivos, se rechazó la admisión a trámite de la queja procediéndose al archivo de la misma.

Distinto fue el tratamiento dado a la denuncia que dio lugar al expediente tramitado con número de referencia **Q/1532/00**. Dicho expediente aludía al Proyecto de Compensación de la Unidad de Ejecución nº 44 del PGOU de Palencia, el cual, según el reclamante, *"no valoraba el arrendamiento del local de negocio de repuestos de automóviles celebrado entre D. Y, como arrendador, y D. X, como arrendatario (reclamante)"*, siendo la causa de la denegación la falta de constancia en el expediente de modo fehaciente de la existencia de derechos indemnizables.

En vista de lo expuesto y una vez analizada la documentación obrante en el presente expediente, se consideró oportuno formular una Resolución cuya argumentación jurídica se expone seguidamente.

Tratándose de una expropiación por razones de urbanismo resulta de aplicación a las valoraciones la Ley sobre Régimen del Suelo y Valoraciones, Ley 6/1998, de 13 de abril, y, en cuanto al procedimiento, será el establecido en la Ley de Expropiación Forzosa de 16 de diciembre de 1954 (art. 31 LRSV).

La cuestión se centraba en dilucidar la condición que debe atribuirse a D.X a efectos del expediente expropiatorio, es decir, si tal y como sostenía ese Ayuntamiento la condición que debía atribuírsele era la de simple interesado en el expediente –*“consecuencia de su calidad en el expediente como parte interesada en cuanto alegante y la amplitud con la que el ordenamiento jurídico urbanístico contempla la participación ciudadana y la acción popular”*- o si, por el contrario, poseía la cualidad de arrendatario o titular de derechos indemnizables.

El art. 19.3 del Reglamento de Expropiación Forzosa establece que *“la condición de interesados sólo se reconocerá a las personas definidas en los arts. 3 y 4 de la Ley, y 6 y 7 de este Reglamento”*.

En cuanto a las personas definidas en dichos preceptos, el art. 6 del indicado Reglamento, en su núm. 1, remite a lo establecido en los arts. 3 a 7 de la Ley de Expropiación Forzosa, mientras que en su núm. 2 determina que *“los titulares de derechos o intereses sobre el bien expropiado, salvo los arrendamientos rústicos o urbanos, no percibirán indemnización independiente, sin perjuicio de que puedan hacerlos valer sobre el justo precio derivado de la expropiación principal”*.

Del contenido de dichos preceptos se deduce, por un lado, que entre los interesados en el expediente expropiatorio se encuentran sin ningún género de dudas, los arrendatarios y, por otro, que, de entre los titulares de derechos o intereses distintos a los propietarios, los arrendatarios (y también los precaristas por decisión jurisprudencial) tienen derecho a

obtener una indemnización independiente que se debe establecer en un expediente incidental (art. 4 LEF).

Lo cierto es que el reclamante presentó en el expediente administrativo escrito de alegaciones al que acompañaba copia del contrato de 25-9-1991, sobre el negocio de repuesto de automóviles en el que intervino como arrendatario.

Según el art. 4 de la LEF siempre que lo soliciten, acreditando su condición debidamente, se entenderán también las diligencias con los titulares de derechos reales e intereses económicos directos sobre la cosa expropiable, así como con los arrendatarios cuando se trate de inmuebles rústicos o urbanos.

En este último caso, se iniciará para cada uno de los arrendatarios el respectivo expediente incidental para fijar la indemnización que pueda corresponderle. Si de los registros que menciona el art. 3 resultare la existencia de los titulares a que se refiere el párrafo anterior, será preceptiva su citación en el expediente de expropiación.

Del informe del Ayuntamiento se desprendía que se había estimado que el interesado no aportó pruebas suficientes que acreditaran su calidad de arrendatario, y ello por una serie de motivos que se concretan en los siguientes:

a) *“Como única aportación al expediente acreditativa de la supuesta relación arrendaticia, entre ambas personas, con relación civil paterno-filial, es un contrato (?) sin firma por ninguna de las partes”*.

Sin embargo cuando se contempla una situación contractual por la que una persona cede el uso de la cosa aunque fuera gratuito y revocable por el cedente, forma común en relaciones familiares, tal situación sí que es susceptible de protección si el sujeto que disfruta de la cosa, acredita un evidente interés económico, y en consecuencia un derecho a la indemnización, bien que no frente al propietario cedente, pero sí frente al tercero que con su acción le priva de la cosa (STS 18-6-97).

Entre las situaciones que por su especial configuración jurídica pueden suscitar más dudas en la práctica, se encuentra la de "precario", que al ser una situación de hecho podría pensarse que no engendraba un derecho a la indemnización, mas la amplia fórmula expresada en los preceptos legales que regulan la expropiación forzosa autoriza a que la situación de precario pueda ser objeto de indemnización.

De este modo ha entendido la jurisprudencia que no puede considerarse que el precarista carezca de interés legítimo en un expediente de expropiación forzosa, puesto que su situación puede ser exponente de un interés de carácter económico por cuya privación puede ser indemnizado según lo dispuesto en el art. 1 de la Ley de Expropiación Forzosa, el cual, al determinar el objeto de esta institución, no excluye ningún derecho ni interés de esta naturaleza.

Así el Tribunal Supremo lo ha declarado, desde las Sentencias de 22 marzo y 19 noviembre 1957, en cuanto sancionaron el derecho a indemnización de los propietarios de establecimientos mercantiles situados en los inmuebles expropiados y disfrutados sin título arrendaticio, hasta las de 30 noviembre 1964, 21 octubre 1971, 8 marzo 1972, 23 mayo 1979 y 18 junio 1997, que incluyen entre los que acreditan derecho a indemnización a los precaristas con anuencia del titular o dueño, bien que reconociendo el derecho no frente a éste, sino frente al expropiante, al acreditar un interés susceptible de evaluarse económicamente y digno de tutela jurídica.

b) Otro de los motivos señalados para no reconocer la posición de arrendatario fue que *“en el expediente del Proyecto de la Delimitación de la Unidad de Ejecución nº 44 consta Escritura Pública de Compraventa, en la que la finca se encuentra libre de cargas y arrendatarios”*.

Frente a ello se observó que la fecha de la escritura (4-12-1984) era anterior a la fecha de celebración del contrato de arrendamiento (25-9-1991), por lo que difícilmente la relación arrendaticia podría constar en la escritura.

c) Continuaba el informe indicando que *“no se ha aportado acreditación alguna de pago de tasas por el arrendatario”*.

En este punto se recordó que el art. 4 LEF señala de forma expresa que, si de los registros mencionados en el art. 3 (registros públicos que produzcan presunción de titularidad y registros fiscales) resultare la existencia de titulares de intereses económicos, será preceptiva su citación.

Por tanto, parece incuestionable que los registros de los que puede resultar la condición de interesado no son sólo los Registros de la Propiedad (registro público que produce presunción de titularidad), sino también de los registros de tipo fiscal, es decir, que no se limita al tipo de registro del que puede resultar probada la condición de arrendatario, y, por ello, será preciso concluir que, si el reclamante aparece en algún registro fiscal para la liquidación de su oportuna deuda tributaria en relación con este negocio, su citación en el expediente hubiera sido obligatoria para el Ayuntamiento.

Así se debe entender desde el momento en que el núm. 2 del art. 4 lo que dictamina es el carácter preceptivo de la citación en aquellos casos en que aparezca el arrendamiento en los registros públicos y/o fiscales, lo cual no implica que no se pueda reconocer la cualidad de arrendatario a quien de otra forma lo justifica, por la misma razón por la que, en el núm. 2 del art. 3, se acepta que la condición de propietario se pueda probar como situación pública y notoria.

d) Que dicho contrato carece de los requisitos formales indispensables para ser considerado un contrato de arrendamiento. Sin embargo, debe recordarse que la válida celebración de un contrato de arrendamiento no exige ningún requisito de forma, consecuencia del principio de libertad de forma de los contratos que rige en nuestro Derecho con carácter general (1279 y 1280 CC).

Para concluir, en el caso examinado, cualquiera que fuera la decisión a tomar sobre la indemnizabilidad o no del derecho del reclamante, no se le debió excluir del procedimiento, es decir, de la necesidad de discutir y determinar el carácter indemnizable o no del interés que esgrime, el cual, si no como arrendamiento, como mínimo, podía haber sido calificado como ligado a la existencia de un contrato de precario.

Por ello, a juicio de esta Institución, debiera haberse iniciado una pieza separada para determinar su derecho, si no como arrendatario, al menos como precarista, ya que por decisión jurisprudencial a estos últimos se reconoce el derecho a una indemnización independiente fijada en expediente incidental.

Por lo expuesto, se formuló al Ayuntamiento de Palencia la siguiente Resolución:

*“- Que se valore la posibilidad de proceder a la apertura de la pieza incidental para determinar el justiprecio que pudiera corresponder a D. X, conforme a las consideraciones realizadas.*

*Que, en caso contrario, se proceda a iniciar de oficio un expediente de responsabilidad patrimonial en el que se decidirá sobre la concurrencia o no de los requisitos para indemnizar al interesado por los posibles perjuicios derivados de la actuación administrativa.”*

### *1.3.2. Urbanizaciones particulares*

La totalidad de los expedientes tramitados durante el año 2000 bajo el epígrafe arriba reseñado tuvieron, como característica común, que todos se iniciaron por denuncias relacionadas con la negativa de los Ayuntamientos a implantar o asumir los servicios municipales. Dicha negativa siempre ha estado motivada por alguna de las siguientes razones: 1) Deficiente ejecución del Proyecto de Urbanización por parte del promotor de la urbanización, lo que había provocado la no recepción por parte del Ayuntamiento, y 2) el carácter ilegal de las urbanizaciones.

El expediente con número de referencia **Q/266/00** analizó los problemas ocasionados por la primera de las razones esgrimidas por los Ayuntamientos. En el escrito de denuncia se ponía de manifiesto la falta de implantación de los servicios municipales de alumbrado público y de recogida de residuos y limpieza de las vías de la urbanización “Los Sauces” de Carbajal de la Legua.

En la respuesta remitida por el Ayuntamiento ante la petición de información realizada, aunque nada se indicaba sobre los aspectos denunciados por el reclamante, se deducía que los problemas a los que aludía la reclamación tenían su causa en una deficiente ejecución por parte del promotor de la urbanización.

En vista de lo expuesto y una vez analizada la documentación obrante en el presente expediente, se consideró oportuno formular una Resolución cuya argumentación jurídica se expone seguidamente.

Cuando los planes parciales tienen por objeto urbanizaciones de iniciativa particular, dado que primariamente obedecen a intereses privados, el ordenamiento jurídico incorpora a las exigencias generales otras de carácter específico tendentes a la protección del interés público y que se contemplan en los arts. 53.2 TR76 (coincidente con el art. 105.2 LS92, declarado inconstitucional por la STC 61/1997) y 46 del Reglamento de Planeamiento aprobado por RD 2159/1978, de 23 de junio. Sin duda la fundamental es la justificación de la necesidad o conveniencia de la urbanización -art. 53, 2.a) del Texto Refundido-, pues de ella depende la viabilidad misma del Plan.

Pero junto a este requisito existen otros, de entre los cuales, los que ahora importan pueden clasificarse en dos grupos: A) Modo y plazos de ejecución de la urbanización, con previsión de la futura conservación y compromisos entre el urbanizador y el Ayuntamiento y entre aquél y los futuros propietarios; y B) Garantías del exacto cumplimiento de dichos compromisos.

Hay que entender, pues, que ambos grupos de requisitos son diferentes, ya que mientras que el primero se integra por obligaciones principales, el segundo lo constituye una obligación accesoria que responde a la finalidad de garantizar el cumplimiento de aquéllas.

El art. 46 de Reglamento de Planeamiento establece que los Planes Parciales que se refieran a urbanizaciones de iniciativa particular deberán expresar, si la conservación de la urbanización corre a cargo de los futuros

propietarios de parcelas o de los promotores, el periodo de tiempo al que se extenderá la obligación de conservación, y el art. 30.1 del Reglamento de Gestión establece que la disolución de las entidades urbanísticas colaboradoras se producirá por el cumplimiento de los fines para los que fueron creadas.

Por otro lado, de conformidad con el art. 67 del Reglamento de Gestión, la conservación de las obras de urbanización y el mantenimiento de los servicios públicos serán de cargo de la Administración actuante una vez que se haya efectuado la cesión de aquéllas.

Concretamente los problemas que se planteaban por el reclamante podrían tener su causa en la ejecución deficiente de las infraestructuras previstas en el Plan, lo que pudiera haber originado la no recepción por el Ayuntamiento con base en las deficiencias existentes.

En conclusión pareció aconsejable que por parte de esa Corporación se comprobase si la urbanización había sido ejecutada conforme a la previsiones del planeamiento, en cuyo caso, la posición del Ayuntamiento no se podía limitar a una actitud pasiva de no recepción de la infraestructura, ya que la Corporación tiene un deber de control sobre el planeamiento que impone la obligación de ejercer sus competencias con objeto de que el promotor cumpla la obligaciones asumidas en el propio plan.

No en vano, el art. 56 TR76 establece que los Planes, normas complementarias y subsidiarias serán inmediatamente ejecutivos, previendo

el art. 223.1 acudir a la ejecución forzosa y a la vía de apremio para exigir el cumplimiento de sus obligaciones a las empresas urbanizadoras.

Por ello, si el promotor incumplió sus compromisos con el Ayuntamiento y con los propios interesados, debía compelerse al mismo a que cumpliera los compromisos, utilizando incluso los procedimientos de ejecución forzosa.

La conducta negligente del promotor que no ejecuta las obras de urbanización a las que se condiciona el otorgamiento de la licencia y la actitud de la Corporación municipal que consiente que se realicen las obras sin infraestructura de urbanización, ocasiona un daño para los adquirentes de vivienda que las ocupan sin algunos elementos esenciales de urbanización. Esta situación está contemplada en Sentencias del Tribunal Supremo, como la de 17 de abril de 1989.

Por lo expuesto, se acordó formular al Ayuntamiento de Sariegos las anteriores consideraciones en lo que pudieran resultar de aplicación a la urbanización “Los Sauces”:

*“- Que se requiera al promotor de la urbanización para que proceda a la cesión de los terrenos y de la urbanización, suscribiendo la correspondiente Acta a que hace referencia el artículo 180.3 del Reglamento de Gestión Urbanística, aprobado por RD 3288/1978, de 25 de agosto.*

*- Que en caso de detectarse una deficiente ejecución de las obras por parte del promotor con respecto a los compromisos adquiridos, se proceda a compeler al mismo a su ejecución, con cargo a las garantías que a tal efecto deben haberse exigido y, en último caso, acudiendo a los procedimientos de ejecución forzosa, si fuera necesario.”*

Por su parte, el expediente **Q/498/99** sirvió para realizar un profundo análisis de los problemas que plantean las urbanizaciones ilegales, análisis que motivó la formulación de una Resolución a la Consejería de Fomento de la Junta de Castilla y León.

Se considera conveniente transcribir literalmente la citada Resolución, la cual fue aceptada expresamente por la Dirección General de Vivienda, Urbanismo y Ordenación del Territorio.

*«En el escrito de denuncia se hacía alusión a la Orden 6/4/95 de la Consejería de Medio Ambiente en virtud de la cual se resolvió el correspondiente recurso contra las Normas Subsidiarias de Castellanos de Villiquera. Según manifestaciones del reclamante, "se pasaban varias hectáreas de suelo no urbanizable ocupado por construcciones ilegales a suelo urbano sin ningún plan parcial, ni cesiones de suelo al Ayuntamiento, ni dotaciones sociales, ni plan de depuración de aguas residuales... y, por supuesto, sin incoar ni resolver ni un solo expediente sancionador".*

*En trámite correspondiente al presente recurso, con fecha 9 de diciembre de 1994 el Ayuntamiento de Castellanos de Villiquera da traslado del oportuno informe en el que textualmente se señala que las zonas objeto del recurso necesitaban de una urgente regulación urbanística que paliara las graves deficiencias existentes en saneamiento y demás servicios municipales, con el fin no sólo de ordenar una situación urbanística irregular sino también para evitar futuros problemas de orden medio-ambiental.*

*En otro orden de cosas, se aludía también en dicho expediente al archivo, por parte del Servicio Territorial de Medio Ambiente de Salamanca, del Plan de Actuaciones Urbanísticas Incontroladas de la provincia de Salamanca. Respecto a esta cuestión, con fecha 8 de junio de 1999 tuvo entrada en este organismo escrito remitido por el Servicio Territorial de Salamanca al que se adjuntaba copia de la sesión de la CPU de fecha 30 de septiembre de 1997 en la que se acordó "dar traslado del Plan Especial a la Excma. Diputación y solicitar Informe Jurídico a la Comisión Provincial de Castilla y León sobre su tramitación", sin que hasta la fecha haya podido conocer esta Institución el grado de ejecución de este acuerdo. Solamente que, tal y como nos comunica la Consejería de Medio Ambiente con fecha 25 de mayo de 1999, "El denominado Plan Especial Provincial de Actuaciones Urbanísticas Incontroladas en*

*el ámbito de la provincia de Salamanca no ha iniciado todavía su tramitación".*

*Por otro lado, según nos indica V.I. en el último Informe remitido, el Estudio sobre las Urbanizaciones Ilegales en Castilla y León ha sido objeto de un contrato de consultoría y asistencia entre la Consejería de Fomento y la Comunidad de Bienes Urbyplan de fecha 8 de octubre de 1999. Además, continúa V.I, se pretende que dicho estudio sirva de base para la adopción de medidas tendentes a evitar la proliferación de estas urbanizaciones y para la redacción de un Plan Regional de Ámbito Sectorial, así como para desarrollar las medidas legislativas que se consideren oportunas.*

*En relación con estas últimas medidas sería conveniente, a juicio de esta Procuraduría, que la normativa resultante cumpliera con los principios tradicionales de equidistribución y de participación de la comunidad en las plusvalías, incluyendo la equitativa distribución de cargas que exige la cesión obligatoria y gratuita de terrenos, evitando así que en el proceso de regularización los infractores resulten claramente beneficiados.*

*Sin embargo, y con independencia de lo expuesto en el párrafo precedente (medidas tendentes a evitar la proliferación de las mismas, redacción de un Plan Regional de Ámbito Sectorial, medidas legislativas que se consideren oportunas), no puede dejar de poner de manifiesto esta Institución que la existencia de dichas*

*urbanizaciones ilegales en el territorio de la Comunidad Autónoma viene determinada, en gran medida, por la falta de respuesta de la Administración competente ante la infracción de la normativa urbanística y la consiguiente degradación del suelo.*

*Y ello porque, si bien es cierto que el responsable directo es la persona física o jurídica responsable de la infracción, también lo es que, si la tutela del ordenamiento urbanístico se hubiera ejercido con todo el rigor que demanda el legislador, el proceso de urbanización ilegal no tendría la dimensión que actualmente posee.*

*Respecto, precisamente, a la dimensión de este proceso, en el Informe anual correspondiente al año 1999 esta Procuraduría ha puesto de manifiesto los graves problemas que afectan a determinados ciudadanos con motivo de la adquisición de parcelas y/o viviendas en urbanizaciones particulares que no llegan a ejecutarse conforme a sus planes parciales o, en otros casos, cuya venta se produce sin ni siquiera la existencia de un plan previo. En definitiva, el incumplimiento, por parte de los promotores y constructores de la ejecución de infraestructuras en urbanizaciones particulares y barriadas y la pasividad de las Administraciones ante los citados incumplimientos.*

*No obstante, sería injusto no resaltar gratamente a este respecto la importante novedad que ha introducido 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 urbanística. Con acierto, el artículo 112.2 de la citada Ley ha otorgado competencias a las Diputaciones Provinciales 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. En este sentido, especial trascendencia revestirá el desarrollo reglamentario de este precepto, desarrollo reglamentario que deberá de compatibilizar el principio de “autonomía municipal” con el establecimiento del correspondiente procedimiento de subrogación para poner en marcha las medidas oportunas restauradoras de la legalidad.*

*También se ha referido esta Procuraduría, a fin de evitar la referida problemática, a una correcta y bien calculada planificación de las Administraciones Locales así como a la obligatoriedad de exigir, por parte de las mismas, las garantías (avales) que prevé la legislación urbanística para cubrir las posibles disfuncionalidades.*

*Por lo motivos expuestos (dimensión del proceso de urbanización ilegal), comparte esta Institución la necesidad de que por parte de esa Consejería se estudien alternativas con la finalidad de solucionar el problema, garantizando, además, unas condiciones*

*mínimas e igualitarias de regularización en todo el territorio de la Comunidad.*

*Ahora bien, con independencia de que las medidas anunciadas en su escrito se lleguen a materializar (redacción de un Plan Regional de Ámbito Sectorial, medidas legislativas...) es claro que deberá ser el planeamiento general el que contemple las vías de regularización, ya sea recalificando el suelo (si por sus características constituye la vía mas idónea) o previendo y, posteriormente, aprobando Planes Parciales o, en su caso, los Planes Especiales que se consideren convenientes para asumir este problema.*

*Por tal motivo sería conveniente que, a la vista del inventario de planeamiento existente en la Comunidad Autónoma y previos los contactos oportunos con los municipios que no posean, todavía, un documento urbanístico de esta naturaleza, por la Consejería de Fomento, en colaboración con las Diputaciones Provinciales, se impulse un programa específico de dotación de planeamiento para esos municipios asumiendo, en función de los recursos y características del municipio, su redacción.*

*En otro orden de cosas, también se considera conveniente, para el supuesto de que dicha colaboración no exista, que por parte de esa Consejería se valore también establecer vías de cooperación con el Seprona (dependiente de la Guardia Civil), dada la importantísima*

*labor de policía que está desarrollando en el espacio rural, con la finalidad de preservar los valores ambientales (denunciado las infracciones y delitos que se cometen contra el medio ambiente) y que podría extenderse a la prevención y, en su caso, denuncia de las posibles comisiones de delitos contra la ordenación del territorio y urbanismo tipificados en el Código Penal.*

*Por todo ello, y en uso de las facultades que me vienen conferidas por el Estatuto de Autonomía de Castilla y León y por el artículo 19 de la Ley 2/1994, de 9 de marzo, esta Institución ha valorado la conveniencia de formular a V.I. la siguiente Resolución:*

*Que por parte de ese Centro Directivo:*

*1.- Se impulse el establecimiento, a la mayor brevedad, de un marco normativo en el que se contemplen y regulen los problemas concernientes a las urbanizaciones ilegales existentes en Castilla y León (marco jurídico, criterios de actuación, régimen de cooperación entre Administraciones, sistemas de financiación...).*

*2.- Que el criterio que se adopte sobre la regularización de estas urbanizaciones pase por la exigencia de que se respeten los principios de igualdad y de justa distribución de beneficios y cargas urbanísticas estableciendo las condiciones mínimas de regularización en términos de dotaciones públicas y creación de infraestructuras.*

*3.- Que, en colaboración con las Diputaciones Provinciales, se impulse un programa específico de dotación de planeamiento para los municipios que no posean, todavía, un documento urbanístico de esta naturaleza asumiendo, en función de los recursos y características del municipio, su redacción.*

*4.- Que, si las mismas no existieran, se estudie por la Consejería de Fomento establecer vías de cooperación con el Seprona (dependiente de la Guardia Civil) a los fines indicados en los párrafos anteriores.»*

## **2. INFRAESTRUCTURA Y EQUIPAMIENTO MUNICIPAL**

### **2.1 Patrimonio y bienes municipales**

#### *2.1.1. Bienes comunales*

En el expediente **Q/2083/99** se hacía alusión a la falta de regulación del régimen de aprovechamientos de los bienes comunales de la entidad local menor de Leciñana de Tobalina (Burgos). En el mismo se suscitó también la cuestión relativa a la determinación de la naturaleza jurídica de determinadas fincas, la cual resultaba controvertida a la vista de la documentación incorporada al expediente.

En los informes recibidos, nos hizo saber el Presidente de la Junta Vecinal la duda sobre la naturaleza jurídica de los terrenos objeto de

debate, manifestando, no obstante, su inclinación a considerarlas como bienes de naturaleza patrimonial de esa Junta Vecinal, pero sin base documental alguna que lo aseverase mínimamente. Sin embargo, a la vista de la documentación examinada se desprendía claramente que nos encontrábamos ante bienes de naturaleza comunal, como así resultó de las certificaciones que nos fueron aportadas.

Debe tenerse en cuenta que, conforme al art. 38 del RDLeg 781/86, de 18 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las Disposiciones Legales vigentes en materia de Régimen Local, las entidades locales tienen, entre otras competencias, la regulación del aprovechamiento de sus bienes comunales.

La Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, en su art. 79.3 define los bienes comunales como aquellos cuyo aprovechamiento corresponde al común de los vecinos. La atribución a estas personas se reitera en el art. 18.1.c) de la citada Ley al configurar el acceso a los aprovechamientos comunales como uno de los derechos de todo vecino. El concepto legal de vecino viene dado por los arts. 15 y 16 de la Ley 7/1985, de 2 de abril que establecen:

Artículo 15: "Los inscritos en el Padrón Municipal son los vecinos del Municipio. La condición de vecino se adquiere en el mismo momento de su inscripción en el Padrón."

Artículo 16: "El Padrón Municipal es el registro administrativo donde constan los vecinos de un Municipio. Sus datos constituyen prueba de la residencia en el Municipio y del domicilio habitual en el mismo".

Respecto al requisito de ser cabeza de familia es necesario precisar que, en materia de aprovechamiento de bienes comunales, la mención a los cabezas de familia ha sido suprimida en la legislación vigente -art. 75 del RDLeg 781/86, de 18 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las Disposiciones Legales vigentes en materia de Régimen Local-. Sin embargo, este requisito puede seguir exigiéndose, siempre que figure en la ordenanza o costumbre del lugar y se interprete de acuerdo con las exigencias derivadas del art. 14 de la Constitución.

En este sentido, hay que tener en cuenta que el mismo precepto constitucional impone la no discriminación por razón de sexo, por lo que la noción de cabeza de familia puede ser aplicada tanto a un hombre como a una mujer. Así se ha afirmado por el Tribunal Supremo en Sentencia de 28 de enero de 1989: "La exigencia de cabeza de familia implica que el beneficiario es el grupo familiar, no la persona concreta. El grupo debe tener un gestor, una persona que lo represente, que puede ser hombre o mujer".

En cuanto a la posibilidad de fijar un canon por la utilización de bienes comunales, el art. 77 del RDLeg 781/86, de 18 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las Disposiciones Legales vigentes en materia de Régimen Local, establece:

"En casos extraordinarios, y previo acuerdo municipal, adoptado por la mayoría absoluta del número legal de miembros de la Corporación, podrá fijarse una cuota anual que deberán abonar los vecinos por la utilización de los lotes que se les adjudiquen, para compensar estrictamente los gastos que origine la custodia, conservación y administración de los bienes".

En otro orden de cosas, el art. 86 del Texto Refundido y arts. 17 y ss. del Reglamento de Bienes de Entidades Locales aprobado por RD 1372/1986, de 13 de junio, establece: "Las Corporaciones locales están obligadas a formar inventarios separados de los bienes y derechos, cualesquiera que sea su naturaleza o forma de adquisición.

Con sujeción a las normas contenidas en esta sección, se formarán inventarios separados de los bienes y derechos pertenecientes a Entidades con personalidad propia y dependientes de las Corporaciones locales".

En definitiva, se establece la obligación de formar inventario valorado de todos los bienes y derechos que les pertenecen, rectificándolo anualmente y enviando copia del mismo a la Administración General del Estado y a la Comunidad Autónoma correspondiente.

Ahora bien, además de la formación de inventario de todos los bienes y derechos de las respectivas Corporaciones Locales, es fundamental que éstos consten en los registros públicos para la publicidad de la titularidad pública. En este sentido adquiere especial importancia la inscripción de los bienes públicos en el Registro de la Propiedad, porque de

él derivan diversos beneficios públicos tales como la presunción posesoria, las acciones hipotecarias y otros.

En conclusión, en base a lo expuesto, se consideró oportuno formular la siguiente Resolución:

*"Que por parte de esa Presidencia, y tomando en consideración lo indicado, que en años sucesivos se proceda a adecuar la costumbre para el disfrute y aprovechamiento de las tierras Comunes al Ordenamiento jurídico vigente, o en su caso, a elaborar una Ordenanza Municipal que regule el régimen de adjudicación de los lotes o suertes siguiendo las directrices indicadas.*

*Que se proceda a la elaboración del Inventario de Bienes de conformidad con lo establecido en la Ley de Bases del Régimen Local y en el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales, interesando, en el supuesto de carecer de los suficientes medios técnicos y materiales al efecto, asistencia a la Excma. Diputación Provincial de Burgos."*

Con fecha 23 de julio de 2000 la Junta Vecinal manifiesta su conformidad con la resolución formulada.

Son numerosos los expedientes tramitados en la Institución en los que se ponen de manifiesto errores en los datos registrados en los Padrones municipales de habitantes.

En este sentido, la resolución 9-4-1997, que contiene las Instrucciones Técnicas sobre la gestión y revisión del Padrón Municipal, establece que los Ayuntamientos deberán llevar a cabo la actualización del padrón municipal, reflejando altas, bajas y modificaciones que se produzcan, para lo que tendrán en cuenta las normas de gestión que se detallan en el apartado referente a la Gestión del Padrón.

En todos los casos se ha instado a las correspondientes Corporaciones a acometer las actuaciones pertinentes para proceder a la modificación de los datos reflejados en el Padrón Municipal siguiendo para ello el procedimiento legalmente establecido al respecto, de conformidad con lo dispuesto en las Instrucciones Técnicas contenidas en la Resolución de fecha 9-4-1997.

El expediente **Q/1189/00** fue incoado a instancia de parte, contra el Ayuntamiento de Bayubas de Abajo. En el escrito de queja se hacía alusión a posibles irregularidades en la asignación de aprovechamientos comunales, provocadas por el sistema utilizado para el control de permanencia.

Admitida la queja a trámite e iniciada la investigación oportuna sobre la cuestión planteada, se remitió por el Ayuntamiento de Bayubas de Abajo un informe que se transcribe literalmente por su interés para la resolución de la queja:

*"En este Ayuntamiento está vigente desde 1958 una Ordenanza especial -cuya copia remito-, para regular la distribución de los aprovechamientos comunales del Monte Pinar n'55 del CUP.*

*Anualmente en el mes de octubre, se confecciona el Padrón o lista de vecinos que tienen derecho a percibir el importe de tales aprovechamientos, siempre que hayan cumplido todos y cada uno de los requisitos que aparecen detallados en la citada Ordenanza. Entre los mismos se exige residir de forma efectiva un mínimo de diez meses por año añadiéndose que será suficiente para ser dado de baja en dicho padrón la ausencia durante más de dos meses al año, sin justificar mediante el oportuno certificado, bien sea por enfermedad, movilización, estudios u otra causa de carácter análogo.*

*El pleno de este Ayuntamiento en sesión ordinaria celebrada el pasado día 1 de octubre acordó por mayoría absoluta de sus miembros excluir del referenciado Padrón a D. XXX, por incumplimiento del requisito de residencia efectiva. Tal exclusión se fundamentó en un escrito realizado por el anterior Alcalde de fecha 2 de julio de 1999 y que con motivo de su cese tras las elecciones municipales de junio, me entregó junto con otra documentación al tomar el relevo en la Alcaldía. En este escrito dejaba constancia de una serie de personas que debían ser excluidas del Padrón de maderas por no haber residido de forma*

*efectiva en la localidad (por no haber pernoctado en el pueblo más de 80 días), al ser de su competencia el control de tal permanencia, entre las mismas figuraba D. XXX.*

*El perjudicado presentó contra el acuerdo corporativo dos reclamaciones con fechas respectivamente de 8 y 21 de octubre de 1999, las cuales fueron debidamente contestadas y fundamentadas por este Ayuntamiento.*

*Ante las divergencias y el mal ambiente reinante entre los miembros corporativos del partido al que pertenece el perjudicado, se solicitó informe a la Jefatura del Servicio de Asistencia Técnica a municipios de la Diputación Provincial, en el cual con fecha de 12 de noviembre de 1999 se hace un estudio detallado del requisito de la residencia efectiva de nuestra Ordenanza para ser perceptor de los aprovechamientos comunales.*

*En base a tal informe y de nuevo, en base al escrito de D. XXX, el Pleno de este Ayuntamiento en sesión de 30-11-999, aprueba definitivamente el Padrón de la Ordenanza forestal para el 2000, ratificándose la exclusión de D. XXX. Finalmente contra tal acuerdo el perjudicado interpone el 20-01-00 recurso potestativo de Reposición en el que alega que no ha quedado debidamente probado su falta de ausencia en la localidad y en el que además esgrime falta de validez del escrito al no tratarse según él de un documento oficial por no estar debidamente registrado.*

*En sesión de 25-01-00, este Ayuntamiento desestima las pretensiones formuladas por el recurrente”.*

A la vista de lo informado, se decidió que el análisis de la potencial concurrencia de irregularidades en la actuación llevada a cabo por el Ayuntamiento exigía, desde un punto de vista sistemático, la previa delimitación de tres cuestiones de carácter general, de notable interés respecto a su interpretación para el caso que nos ocupaba: 1) si los Reglamentos ejecutivos de desarrollo de la Ley pueden exigir nuevos requisitos para el ejercicio de los derechos subjetivos reconocidos por el texto legal; 2) si las normas municipales pueden hacer una regulación *praeter legem*, no contraviniendo las leyes, pero sí ampliando su normatividad en desarrollo de la autonomía municipal; 3) el respeto a los derechos que asisten a todo ciudadano en sus relaciones con los sujetos públicos, en el seno del procedimiento administrativo concreto que ahora nos ocupa.

El estudio de la primera de las cuestiones manifestadas se inició mediante una aseveración categórica: nadie discute la sumisión de los reglamentos y ordenanzas a la Leyes, estatales o de la Comunidad Autónoma, según las respectivas competencias. La finalidad de la potestad reglamentaria en orden a la aplicación, ejecución y pormenorización de la norma legal no puede implicar la vulneración de ésta ( art. 9.3) de la Constitución y 23 de la Ley 50/1997, de 27 noviembre.)

En este sentido y para el caso que nos ocupaba, se recordaba que el art. 132.1 de la Constitución, atendiendo a la especial naturaleza y significado de los bienes comunales -su titularidad real y material corresponde a los vecinos-, establece una "reserva" normativa respecto a los bienes comunales cuando señala:

“La Ley regulará el régimen jurídico de los bienes de dominio público y de los comunales, inspirándose en los principios de inalienabilidad, imprescriptibilidad, así como su desafectación”.

Expresamente, por lo tanto, la Constitución está excluyendo el que por una norma reglamentaria se transgreda el marco legal establecido en la regulación de los bienes comunales sin que pueda invocarse la autonomía municipal consagrada en la Constitución, arts. 137 y 140, ya que esa autonomía se halla condicionada por la Ley que regule aquellas materias que, como los bienes comunales, requieren una norma legal; sólo una norma con rango de Ley podrá regular el derecho a su aprovechamiento, sin que en virtud de la competencia municipal en orden a los aprovechamientos de los bienes comunales se pueda imponer a los vecinos unos condicionamientos restrictivos de su derecho patrimonial al margen de la forma que esté determinada en la Ley ( STS 14-11-1995).

Respecto a la segunda de las cuestiones planteadas, la ordinamentalidad del reglamento, es decir, si un reglamento de desarrollo de la Ley, como lo es una Ordenanza local, puede incorporar nuevas reglas de derecho al ordenamiento, debe entenderse que efectivamente puede

añadir dichas reglas en el sentido de aclarar, desarrollar y concretar los preceptos legales así como dictar normas de procedimiento y regular la organización; cuestiones todas ellas que forman parte del contenido de los reglamentos e indirectamente inciden en los derechos y deberes de los ciudadanos, pudiendo incluso condicionarlos.

Pero ello es cosa distinta de que sobrepasen el modo como ha delimitado la Ley la esfera jurídica de los particulares, definiendo los derechos subjetivos y los deberes y los requisitos necesarios para ser titulares de aquellos derechos. Esta última es una cuestión propia de la Ley, a no sobrepasar por una norma reglamentaria como lo es una ordenanza local. (STS 22-7-1992).

A los efectos que aquí interesan, cumpliendo el mandato constitucional contenido en el art. 132.1 de nuestra Carta Magna, el art. 75 del Texto Refundido de las Disposiciones Legales Vigentes en Materia de Régimen Local, aprobado mediante RDLeg 781/1986, de 18 de abril, establece:

“1. El aprovechamiento y disfrute de bienes comunales se efectuará preferentemente en régimen de explotación colectiva o comunal.

2. Cuando este aprovechamiento y disfrute general simultáneo de bienes comunales fuere impracticable, regirá la costumbre u Ordenanza local al respecto y, en su defecto, se efectuarán adjudicaciones de lotes o suertes a los vecinos, en proporción directa al número de familiares a su cargo e inversa a su situación económica.

3. Si esta forma de aprovechamiento y disfrute fuere imposible, el órgano competente de la Comunidad Autónoma podrá autorizar su adjudicación en pública subasta, mediante precio, dando preferencia en igualdad de condiciones a los postores que sean vecinos.

4. Los Ayuntamientos y Juntas vecinales que, de acuerdo con normas consuetudinarias u Ordenanzas locales tradicionalmente observadas, viniesen ordenando el disfrute y aprovechamiento de bienes comunales, mediante concesiones periódicas de suertes o cortas de madera a los vecinos, podrán exigir a éstos, como condición previa para participar en los aprovechamientos forestales indicados, determinadas condiciones de vinculación y arraigo o de permanencia, según costumbre local, siempre que tales condiciones y la cuantía máxima de las suertes o lotes sean fijadas en Ordenanzas especiales, aprobadas por el órgano competente de la Comunidad Autónoma, previo dictamen del órgano consultivo superior del Consejo de Gobierno de aquélla, si existiere, o, en otro caso, del Consejo de Estado”.

De la lectura del precepto transcrito se desprendía que en determinados y tasados supuestos -concesiones periódicas de suertes o cortas de madera- se permite la introducción de condiciones especiales de vinculación y arraigo o de permanencia a través de una Ordenanza Local. Nos encontramos, pues, ante una remisión normativa a través de la cual la Ley habilita al Reglamento, en este caso una Ordenanza municipal, para establecer una serie de condiciones especiales.

Conectando el régimen jurídico descrito con la problemática sustancial que ahora nos ocupa, hay que poner de manifiesto que del informe remitido por el Ayuntamiento se desprende que el aprovechamiento de los bienes comunales, cuya adjudicación se halla en el origen de las quejas presentadas ante esta Institución, se ejecuta atendiendo a lo dispuesto en una Ordenanza Especial aprobada en el año 1958, condicionándose dicha adjudicación al previo cumplimiento por los solicitantes de una serie de condiciones consuetudinariamente admitidas por los vecinos, y que han sido puestas de manifiesto en el informe transcrito.

En este sentido y considerando la documentación obrante en esta Institución, no se observó irregularidad alguna en la actuación llevada a cabo por la Entidad Local en cuanto al establecimiento de condiciones de vinculación y arraigo o de permanencia a través de la correspondiente ordenanza municipal para proceder a la adjudicación del aprovechamiento y disfrute de los bienes comunales, y ello por los siguientes motivos:

Primero.- La forma en la cual se viene efectuando el aprovechamiento y disfrute de los bienes comunales en cuestión es una de las previstas por la normativa vigente (el art. 75 del Texto Refundido de las Disposiciones Legales Vigentes en Materia de Régimen Local, aprobado mediante RDLeg 781/1986, de 18 de abril).

Segundo.- La legalidad del establecimiento de condiciones particulares a las cuales se subordine el aprovechamiento y disfrute de los

bienes comunales ha sido reconocido tanto por la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional como por la del Tribunal Supremo. A modo de ejemplo, la Sentencia del Tribunal Constitucional de 21-11-1994 señala:

"En efecto, en determinados y tasados supuestos se permite la introducción de condiciones especiales que deben cumplir los beneficiarios debido a las circunstancias excepcionales que pueden concurrir, entre las que se encuentran las previstas en el art.75.4 del texto refundido de la legislación de Régimen Local de 1986 (...) Esta disposición autoriza a restringir el número de beneficiarios, excluyendo a una serie de personas de la participación de los aprovechamientos forestales. El establecimiento de las condiciones particulares obedece a la necesidad de preservar los aprovechamientos en algunas poblaciones a las personas que real y efectivamente residen en el término con voluntad de permanencia estable y arraigo, evitándose así situaciones de vecindades ficticias que no responden a una auténtica y verdadera integración en la comunidad”.

Por tanto, desde el punto de vista de la legalidad vigente no había nada que objetar a lo dispuesto en el art. 6 de la Ordenanza Especial reguladora de los aprovechamientos comunales del Monte Pinar de Bayubas de Abajo.

Diferente, sin embargo, fue la conclusión cuando el objeto de estudio -tercera de las cuestiones objeto de análisis- se centró en las garantías y derechos que asisten a todo ciudadano en sus relaciones

generales con las Administraciones Públicas, en el concreto supuesto que ahora nos ocupa.

La adjudicación del aprovechamiento y disfrute de los bienes comunales de esa Entidad Local llevada a cabo por el Ayuntamiento de Bayubas de Abajo integra un procedimiento administrativo que se inicia mediante la correspondiente solicitud formulada por los interesados y finaliza con la resolución administrativa que adjudica el aprovechamiento del recurso a los vecinos que corresponda, de conformidad con la normativa que resulte aplicable. Este procedimiento administrativo, como tal, debe ajustarse a las normas y principios básicos establecidos en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (modificada por la Ley 4/1999, de 13 de enero), cuyo contenido resulta aplicable a las entidades locales, de conformidad con lo dispuesto en su art. 1, en relación con el 2.1 c) y con los principios generales del derecho, entre ellos los de interdicción de la arbitrariedad, proporcionalidad, congruencia, igualdad y audiencia previa del interesado, so pena de incurrir en tacha o vicio de nulidad.

A la luz de la citada norma y de los mencionados principios, dos son las irregularidades que, a juicio de esta Institución, concurrieron en el presente procedimiento:

Primera.- De las actuaciones obrantes en esta Institución, se desprendería que el acto administrativo a través del cual se excluyó del

"Padrón Ordenanza Forestal para 2.000" al hoy denunciante se dictó con ausencia de las razones suficientes que permitieran justificar la decisión.

Esta ausencia de constancia de los criterios seguidos para adoptar la decisión administrativa resulta contraria al principio de interdicción de la arbitrariedad y al contenido del art. 54 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, en virtud del cual:

“1. Serán motivados, con sucinta referencia de hechos y fundamentos de derecho (entre otros):

a) Los actos que limiten derechos subjetivos o intereses legítimos”.

Considerando que el art. 18.1 g) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, establece como derecho de los vecinos del municipio "el acceso a los aprovechamientos comunales, conforme a las normas aplicables", el acto por el cual se excluye a un vecino del citado aprovechamiento limita su esfera de derechos, y por lo tanto habrá de motivarse.

El elemento relevante a la hora de enjuiciar la arbitrariedad de una decisión no es realmente la motivación -forma en la que se expresan los motivos-, sino los motivos, las razones de fondo que permiten justificar la decisión. La importancia de la motivación radica en la expresión de los motivos, pero son estos últimos los realmente trascendentes a efectos de realizar una crítica del ejercicio de una determinada potestad discrecional.

La inclusión de un concepto jurídico indeterminado en la norma a aplicar no significa, sin más, que se otorgue a la Administración capacidad

para decidir con plena libertad, sino que, al contrario, viene obligada a la única decisión correcta, tras valorar los hechos acreditados, porque no se trata de una potestad discrecional de la Administración. El órgano competente para la aplicación de la norma no puede inventar el concepto, ni puede darle el contenido que mejor le parezca. La función que cumple la indeterminación de los conceptos jurídicos, lejos de ser la de atribuir discrecionalidad a la Administración, es la de crear la holgura necesaria para que su aplicación pueda ajustarse mejor a la realidad, al espíritu y finalidad de la norma, a la solución justa a ella inherente. La dificultad puede si acaso llevar a reconocer en los casos que se sitúan en el "halo" del concepto un margen de apreciación a favor de la Administración. El margen de apreciación no supone en modo alguno que la Administración pueda llevar a cabo un proceso volitivo o una elección en la determinación de la solución. El margen de apreciación es un ámbito en el que la Administración debe proceder interpretando los hechos a los que son de aplicación el concepto. (STS 22-6-1991; 24-4-1993; 4 y 11-10-1994, entre otras).

Conectando lo expuesto en este punto con el caso que nos ocupa, acorde al criterio de interpretación conforme a la realidad social que impone el art. 3º del Código Civil y la reiterada Jurisprudencia del Tribunal Constitucional, en el concepto de "residencia habitual", que se exige para poder ser beneficiario de tales aprovechamientos, no sólo se comprende la residencia efectiva y el *animus manendi* (o de permanencia en un lugar),

esto es, no sólo la constatación fáctica de la integración en la comunidad local sino también el ánimo de integración en el pueblo. Por tanto, el concepto legal indeterminado de residencia habitual se refiere tanto a permanencia en la localidad, desde el punto de vista temporal, como desde una perspectiva de realidad y efectividad.

De la documentación que obra en poder de esta Procuraduría se desprende que la única "razón" que motivó la decisión municipal es un escrito de fecha 2 de julio de 1999 donde el anterior Alcalde exponía:

*"D.XXX del 15 de noviembre de 1998, hasta el 2 de julio de 1999 ha faltado del pueblo aproximadamente 80 días intercalados."*

No era razonable, a juicio de esta Institución, considerar este escrito motivo suficiente para excluir a un vecino del disfrute de los bienes comunales ya que no tiene valor probatorio alguno al adolecer de graves deficiencias tanto desde el punto de vista formal como material (no existe constancia de que sea un informe emanado del Ayuntamiento; no hace mención a los días concretos en que supuestamente se ausentó el reclamante; no hace mención al sistema utilizado para comprobar las ausencias; etc.).

En cuanto a los efectos de la ausencia de motivación, la Jurisprudencia del Tribunal Supremo (entre otras STS de 1 de octubre 1988 y de 3 de abril de 1990) ha señalado que si de la deficiente o ausente motivación deriva para el interesado un insuficiente conocimiento que le

genere indefensión, la tutela de los derechos del administrado exigiría la anulación de la resolución irregular.

Segunda.- La segunda irregularidad formal observada en la actuación llevada a cabo por ese Ayuntamiento, deriva de la ausencia del trámite de audiencia en la instrucción del correspondiente procedimiento administrativo.

Como ya se puso de manifiesto, la adjudicación del aprovechamiento y disfrute de los bienes comunales de esa Entidad Local llevada a cabo por el Ayuntamiento de Bayubas de Abajo integra un procedimiento administrativo que se inicia mediante la correspondiente solicitud formulada por los interesados y finaliza con la resolución administrativa que adjudica el aprovechamiento del recurso a los vecinos que corresponda, de conformidad con la normativa que resulte aplicable. Este procedimiento administrativo, como tal, debe ajustarse a las normas y principios básicos establecidos en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (modificada por la Ley 4/1999, de 13 de enero), cuyo contenido resulta aplicable a las entidades locales, de conformidad con lo dispuesto en su art. 1, en relación con el 2.1 c).

En concreto, el art. 84 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, establece:

"Instruidos los procedimientos, e inmediatamente antes de redactar la propuesta de resolución, se pondrán de manifiesto a los interesados o, en

su caso, a sus representantes, salvo lo que afecte a las informaciones y datos a que se refiere el art. 37.5".

Considerando lo anterior, esa Administración municipal, antes de redactar la propuesta de resolución -en este caso antes de adoptar el acuerdo de Pleno por el que se aprobó el Padrón-, debería haber notificado personalmente a los interesados dicha propuesta concediéndoles un plazo para formular alegaciones y presentar los documentos y justificaciones que hubieran estimado pertinentes, fundamentándose para ello en el art. 84 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

Las dos irregularidades puestas de manifiesto supusieron un menoscabo de las garantías que la Ley reconoce a todos los ciudadanos en sus relaciones con las Administraciones Públicas y, por ello, han de ser subsanadas con el objeto de reintegrar a los interesados en su esfera jurídica de derechos.

Por todo ello, y al amparo de las facultades conferidas por el art. 19 de la Ley 2/1994, de 9 de marzo, del Procurador del Común de Castilla y León, se formuló la siguiente Resolución:

*“Que se proceda a la revocación del acuerdo de Pleno adoptado en sesión ordinaria del día 30-11-99 por el cual se excluyó del "Padrón Ordenanza Forestal para el 2.000 " a D. XXX al adolecer dicho acuerdo de un vicio de anulabilidad, a tenor de lo dispuesto en los artículos 63 y 105 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de*

*Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.”*

Resolución que, en este caso, no fue aceptada.

En los expedientes que se tramitaron en esta Institución con los números **Q/9/00, Q/10/00, Q/11/00, Q/12/00, Q/13/00 y Q/14/00**, los afectados manifestaban su disconformidad con la adjudicación de roturos de monte de titularidad pública llevada a cabo por el Ayuntamiento de Sotobañado y Priorato (Palencia), disconformidad que se había traducido en la presentación ante el Ayuntamiento de seis escritos.

Los citados escritos, en los que se solicitaba la puesta de manifiesto del expediente, la expresión de las razones y motivos que habían servido de pauta a la hora de proceder a la adjudicación de los roturos, así como de las circunstancias que habían dado lugar a la exclusión de los que suscribían, no fueron objeto de contestación alguna por parte de esa Administración Local.

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

*“Primero.- Es costumbre y normativa de este municipio el proceder, cada cinco años, a la adjudicación entre los vecinos del pueblo del aprovechamiento de tierras de labor y siembra (roturos), propiedad del Ayuntamiento.*

*Segundo.- Para poder optar a este aprovechamiento se tienen establecidas y aprobadas, desde hace varios quinquenios, una serie de condiciones, como son, primera y primordialmente, ser vecino del pueblo, no del municipio; no ser deudor a las arcas municipales; estar en activo, es decir no ser jubilado ni ser pensionista, (el vecino que disfrutaba del aprovechamiento al cumplir la edad de jubilación o pasar a ser pensionista, dejaba el lote a la libre disposición del Ayuntamiento, que procedía a la adjudicación, bien, a nuevo vecino con derecho a ello, o bien, mediante subasta); el vecino soltero no tiene derecho si su padre o madre tiene derecho al aprovechamiento; así como otras que se establecen según las circunstancias que se originen al momento de la adjudicación.*

*Tercero.- Todas esas condiciones son de sobra conocidas por todo el vecindario y se han venido observando y practicando desde hace muchos años, sin que hasta el momento se hayan producido reclamaciones, objeciones o denuncias de ninguna clase sobre el proceder del Ayuntamiento.*

*Cuarto.- En la adjudicación del aprovechamiento de tierras para este quinquenio, llevada a cabo en el mes de noviembre pasado, y sin saber ni comprender por qué razón, un grupo de vecinos, concretamente seis de ellos, todos jubilados, que conocen el uso y costumbre del pueblo en el aprovechamiento de los roturos y que,*

*incluso, han cumplido y respetado la normativa sin objeción ni reparo de ningún género, han solicitado la adjudicación de roturos. Petición a la que no ha accedido el Ayuntamiento por no considerarlo justo ni correcto y, sobre todo, respetando el criterio mayoritario del pueblo y el uso y costumbre establecido.*

*Quinto.- Sobre este mismo asunto (parece ser que se trata de los mismos vecinos), han acudido a la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León, a la que ante el requerimiento que hizo al Ayuntamiento, se remitió e informó sobre todas las diligencias y actuaciones llevadas a cabo en la adjudicación del aprovechamiento de tierras de labor y siembra para el presente quinquenio.”*

El pronunciamiento de la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Palencia avalaba la legalidad de la actuación administrativa controvertida.

A la vista de todo lo informado, procede señalar que el análisis de la potencial concurrencia de irregularidades en la actuación llevada a cabo por la Administración exigía, desde un punto de vista sistemático, la previa delimitación de dos ámbitos diferenciados: un primer ámbito material, en donde es necesario determinar si los criterios utilizados por el Ayuntamiento para denegar la adjudicación de los aprovechamientos de bienes comunales a los autores de las quejas de referencia se ajustaban a la legalidad vigente; y un segundo ámbito formal, el estudio del respeto a los

derechos que asisten a todo ciudadano en sus relaciones con los sujetos públicos, en el seno del procedimiento administrativo concreto que ahora nos ocupa.

El estudio de la primera de las cuestiones manifestadas procede iniciarse mediante un breve resumen del régimen jurídico de los bienes comunales de las entidades locales y de su aprovechamiento, puesto que éste integra el conjunto de normas jurídicas con las que se ha de contrastar la actuación llevada a cabo por el Ayuntamiento.

Cumpliendo el mandato constitucional contenido en el art. 132.1 de nuestra Carta Magna, el Capítulo I del Título VI de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, regula los bienes de las entidades locales. En concreto, y a los efectos que aquí interesan, el art. 79.3 de la citada norma legal, dispone en su segundo inciso:

“Tienen la consideración de comunales aquellos bienes cuyo aprovechamiento corresponda al común de los vecinos.”

Por su parte, y ya en cuanto al aprovechamiento y disfrute de los bienes comunales, el art. 75 del Texto Refundido de las Disposiciones Legales Vigentes en Materia de Régimen Local, aprobado mediante RDLeg 781/1986, de 18 de abril, establece:

“1. El aprovechamiento y disfrute de bienes comunales se efectuará preferentemente en régimen de explotación colectiva o comunal.

2. Cuando este aprovechamiento y disfrute general simultáneo de bienes comunales fuere impracticable, regirá la costumbre u Ordenanza local al respecto y, en su defecto, se efectuarán adjudicaciones de lotes o suertes a los vecinos, en proporción directa al número de familiares a su cargo e inversa a su situación económica.”

El desarrollo reglamentario de las normas legales en materia de bienes de las entidades locales se ha llevado a cabo a través del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales, aprobado por RD 1372/1986, de 13 de junio. El aprovechamiento y disfrute de los bienes comunales es objeto de regulación en la Sección 3ª , del Capítulo IV del Título I de la citada norma. En concreto el art. 94, que abre esta Sección, dispone:

“1. El aprovechamiento y disfrute de bienes comunales se efectuará precisamente en régimen de explotación común o cultivo colectivo.

2. Sólo cuando tal disfrute fuere impracticable se adoptará una de las formas siguientes:

-Aprovechamiento peculiar, según costumbre o reglamentación local, o

-Adjudicación por lotes o suertes.

3. Si estas modalidades no resultaran posibles, se acudirá a la adjudicación mediante precio.”

El régimen de fuentes que ha de regir las formas de aprovechamiento de los bienes comunales se establece en el art. 95 de la misma norma reglamentaria, en virtud del cual:

“Cada forma de aprovechamiento se ajustará, en su detalle, a las ordenanzas locales o normas consuetudinarias tradicionalmente observadas, o a las que, cuando fuere procedente, apruebe el órgano competente de la Comunidad Autónoma, en cada caso, oído el Consejo de Estado o el Órgano consultivo superior del Consejo de Gobierno de aquélla si existiera.”

Conectando el régimen jurídico descrito con la problemática sustancial que nos ocupa, hay que poner de manifiesto que del informe remitido por el Ayuntamiento se desprendía que el aprovechamiento de los bienes comunales, cuya adjudicación se hallaba en el origen de las quejas presentadas ante esta Institución, se realizaba mediante el sistema de adjudicación por lotes, extremo éste puesto de manifiesto también por la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Palencia, subordinándose la adjudicación al previo cumplimiento por los solicitantes de una serie de condiciones consuetudinariamente admitidas por los vecinos, y que han sido puestas de manifiesto en el informe transcrito. En concreto, los firmantes de la queja resultaron excluidos del aprovechamiento por el incumplimiento de una de aquellas condiciones, cual es la de encontrarse en activo y no ser ni jubilado ni pensionista.

En este sentido y considerando la documentación obrante en esta Institución, no se observaba irregularidad alguna en la actuación llevada a cabo por esa Entidad Local en cuanto a la aplicación de los criterios materiales para proceder a la adjudicación del aprovechamiento y disfrute de los bienes comunales, y ello por los siguientes motivos:

Primero.- La forma en la cual se viene efectuando el aprovechamiento y disfrute de los bienes comunales en cuestión es una de las previstas por la normativa vigente (art. 94.2 b) del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales),

Segundo.- Los preceptos consuetudinarios que han presidido la adjudicación llevada a cabo por ese Ayuntamiento, se encuentran expresamente reconocidos como normas jurídicas aplicables, no sólo en la normativa específica de bienes comunales de las entidades locales que anteriormente hemos resumido, sino en el propio régimen general de fuentes del derecho vigente en nuestro ordenamiento jurídico, en virtud de lo dispuesto, con carácter general, en el primer apartado del artículo primero de nuestro Código Civil, y en relación con la costumbre como fuente del derecho, en el apartado tercero del artículo primero del mismo cuerpo normativo.

Tercero.- La legalidad del establecimiento de condiciones particulares a las cuales se subordine el aprovechamiento y disfrute de los bienes comunales ha sido reconocido por la Jurisprudencia del Tribunal Supremo. Así, la Sentencia del Tribunal Supremo, de 21 de noviembre de

1994, señalaba expresamente la finalidad perseguida por el establecimiento de las citadas condiciones:

“En definitiva, estas restricciones complementarias o condiciones particulares tienen su razón de ser y justificación en la necesidad de conservación y subsistencia de los patrimonios comunales de las entidades locales.”

Esta misma Sentencia se hace eco de la doctrina del Tribunal Constitucional (entre otras STC 75/983), según la cual tales condiciones o diferenciaciones normativas no tendrán una naturaleza discriminatoria cuando: “Exista una justificación objetiva y razonable, de acuerdo con criterios y juicios de valor generalmente aceptados, cuya exigencia deba aplicarse en relación con la finalidad y efectos de la medida considerada, debiendo estar presente, por ello, una razonable relación de proporcionalidad entre los medios empleados y la finalidad perseguida”.

El juicio de razonabilidad al que hace referencia el Tribunal Constitucional debe hacerse en el caso que nos ocupa entre la necesaria conservación del patrimonio comunal del Ayuntamiento (finalidad del establecimiento de condiciones previas al acceso al aprovechamiento) y el criterio aplicado para la exclusión del aprovechamiento de los solicitantes (en este caso, encontrarse en la situación de jubilación).

Este juicio no puede sino resultar positivo considerando la lógica preferencia que han de tener en la adjudicación del aprovechamiento y disfrute del recurso aquellos que encontrándose activos no perciben

pensión alguna de jubilación, sobre aquellos que, por haber abandonado toda actividad laboral y cumplir las condiciones legales previstas para ello, perciben una prestación económica dirigida a subvenir las necesidades económicas propias de su situación.

Por tanto, desde el punto de vista de la legalidad vigente no había nada que objetar a la actuación material llevada a cabo por el Ayuntamiento en la adjudicación del aprovechamiento y disfrute de los bienes comunales de la entidad local.

Diferente, sin embargo, ha de ser la conclusión si lo que es objeto de estudio es el respeto de las garantías y derechos que asisten a todo ciudadano en sus relaciones generales con las Administraciones Públicas, en el concreto supuesto que ahora nos ocupa.

La adjudicación del aprovechamiento y disfrute de los bienes comunales de la Entidad Local llevada a cabo por el Ayuntamiento de Sotobañado y Priorato integraba un procedimiento administrativo que se iniciaba mediante la correspondiente solicitud formulada por los interesados y finalizaba con la resolución administrativa que adjudica el aprovechamiento del recurso a los vecinos que corresponda, de conformidad con la normativa que resulte aplicable. Este procedimiento administrativo, como tal, debería ajustarse a las normas y principios básicos establecidos en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (modificada por la Ley 4/1999, de 13 de enero),

cuyo contenido resulta aplicable a las entidades locales, de conformidad con lo dispuesto en su art. 1, en relación con el 2.1 c).

A la luz de la citada norma dos eran las irregularidades que, a juicio de esta Institución, concurrían en el procedimiento:

Primera.- De las actuaciones obrantes en esta Institución, se desprende que el acto administrativo a través del cual se procedió a la adjudicación del aprovechamiento y disfrute de “tierras de labor y siembra, propiedad del Ayuntamiento” no contenía referencia alguna a los criterios que constituían el fundamento de la exclusión de aquél a los autores de las quejas ahora estudiadas.

Esta ausencia de constancia de los criterios seguidos para adoptar la decisión administrativa resulta contraria al principio de motivación de los actos administrativos y al contenido del art. 54 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, en virtud del cual:

“1. Serán motivados, con sucinta referencia de hechos y fundamentos de derecho (entre otros):

a) Los actos que limiten derechos subjetivos o intereses legítimos.”

Considerando que el art. 18.1 g) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, establece como derecho de los vecinos del municipio “el acceso a los aprovechamientos comunales, conforme a las normas aplicables”, el acto por el cual se excluye a un vecino del citado aprovechamiento limita su esfera de derechos, y por lo tanto habrá de motivarse.

Motivar un acto administrativo no es sino reconducir la decisión que en el mismo se contiene a una regla de derecho (en este caso de origen consuetudinario) que autoriza tal decisión y de cuya aplicación surge. Tal y como ha señalado el Tribunal Constitucional (STC de 16 de junio de 1982) la motivación no precisa ser extensa, basta con que sea racional y suficiente. En el presente caso resultaría suficiente la referencia al criterio incumplido por los autores de la queja, fundamento de su exclusión.

La motivación del acto administrativo constituye una garantía para el administrado que podrá así impugnar la decisión administrativa con posibilidad de criticar las bases en que se funda, así como facilita el control jurisdiccional de la Administración, establecido con carácter general en el art. 106.1 de la Constitución Española.

Segunda.- La segunda irregularidad formal observada en la actuación llevada a cabo por esa Administración deriva de la ausencia de contestación por parte de ese Ayuntamiento a los escritos presentados con fecha 3 de noviembre de 1999 por los ahora firmantes de las quejas.

Más allá de la obligación genérica que vincula a todas las Administraciones Públicas de resolver expresamente las peticiones presentadas por los ciudadanos, en este supuesto existe un cauce jurídico idóneo para resolver las reclamaciones presentadas, cual es la vía del recurso administrativo.

La adjudicación del aprovechamiento y disfrute de los bienes comunales constituye una resolución administrativa adoptada por el Pleno

del Ayuntamiento susceptible de recurso frente a la propia Administración Municipal y frente a la jurisdicción contencioso-administrativa.

En concreto, y dentro del ámbito de los recursos administrativos, dicha resolución es susceptible de recurso potestativo de reposición, dado que el objeto de éste son los actos administrativos que pongan fin a la vía administrativa, de conformidad con lo dispuesto en el art. 116.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre (modificada en este extremo por la Ley 4/1999, de 13 de enero), en virtud del cual:

“Los actos administrativos que pongan fin a la vía administrativa podrán ser recurridos potestativamente en reposición ante el mismo órgano que los hubiera dictado o ser impugnados directamente ante el orden jurisdiccional contencioso-administrativo.”

En este sentido, dispone el art. 52.2 de la ya citada Ley 7/1985, de 2 de abril,

“Ponen fin a la vía administrativa las resoluciones de los siguientes órganos y autoridades (entre otros):

a) Las del Pleno, los Alcaldes o Presidentes y las Comisiones de Gobierno, salvo en los casos excepcionales en que una Ley sectorial requiera aprobación ulterior de la Administración del Estado o de la Comunidad Autónoma, o cuando proceda recurso ante éstas en los supuestos del art. 27.2.”

Considerando lo anterior, esa Administración municipal, ante la presentación de los escritos cuya ausencia de contestación había dado lugar a las quejas que ahora se resuelven, debió tramitar aquellos como recursos potestativos de reposición frente al acto administrativo mediante el cual se excluía a los interesados del aprovechamiento y disfrute de los bienes comunales del municipio, fundamentándose para ello en el art. 110 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

El apartado primero del precepto señalado establece los requisitos mínimos que han de cumplir los escritos de interposición de recursos administrativos, señalando:

“La interposición del recurso deberá expresar:

- a) El nombre y apellidos del recurrente, así como la identificación personal del mismo.
- b) El acto que se recurre y la razón de su impugnación.
- c) Lugar, fecha y firma del recurrente, identificación del medio y, en su caso, del lugar que se señale a efectos de notificaciones
- d) Órgano, centro o unidad administrativa al que se dirige
- e) Las demás particularidades exigidas, en su caso, por las disposiciones específicas.”

Del estudio de los escritos presentados, se desprendía el cumplimiento de todos y cada uno de los requisitos expresados, encontrándose implícita la voluntad impugnatoria del acuerdo municipal en

la petición de expresión de las razones que han dado lugar a la exclusión de los recurrentes (no en vano, en principio, tales razones eran desconocidas para ellos como se ha puesto de manifiesto).

Ello cobra aún mayor relevancia, si se considera lo dispuesto en el apartado segundo del art. 110 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, en virtud del cual se dispone:

“El error en la calificación del recurso por parte del recurrente no será obstáculo para su tramitación, siempre que se deduzca su verdadero carácter.”

El precepto anterior supone el trasunto al ámbito de los recursos administrativos del principio antiformalista que impregna todo el articulado de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, e implica, tal y como ha reconocido la Jurisprudencia del Tribunal Supremo (entre otras STS de 16 de enero de 1996 y STS de 17 de marzo de 1999), la obligación de las Administraciones Públicas de dar la tramitación que corresponda a los escritos impugnatorios, con independencia de la calificación que le atribuya su autor, e incluso cuando carezcan del ritualismo de la denominación expresa, si cumplen el resto de los requisitos exigidos por la Ley (que son los contenidos en el art. 110.1 de la Ley 30/1992, anteriormente transcrito).

Las dos irregularidades formales puestas de manifiesto suponen un menoscabo de las garantías que la Ley reconoce a todos los ciudadanos en sus relaciones con las Administraciones Públicas y, por ello, han de ser

subsanadas con el objeto de reintegrar a los interesados en la integridad de su esfera jurídica de derechos.

Para ello, bastaría con volver a notificar a los solicitantes de la adjudicación del aprovechamiento y disfrute de los bienes comunales de ese municipio que resultaron excluidos la decisión administrativa, manifestando esta vez el criterio que sirvió de fundamento a la misma, con la finalidad de que aquéllos puedan recurrir potestativamente ante el Pleno del ayuntamiento la decisión adoptada, de conformidad con lo dispuesto en los arts. 116 y 117 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre (modificada en este punto por la Ley 4/1999, de 13 de enero) o acudir, en su caso, a la jurisdicción contencioso-administrativa si así lo estimasen oportuno a su derecho.

De esta forma se respetaría el derecho de defensa de los autores de las quejas, proporcionando a éstos los conocimientos necesarios para utilizar los instrumentos diseñados por el ordenamiento jurídico para reaccionar frente a las decisiones administrativas, ya sea en vía administrativa o judicial, al tiempo que se desterraría cualquier vestigio de discrecionalidad de la actuación llevada a cabo por el Ayuntamiento.

Por todo ello, se formuló la siguiente Resolución:

*“Primero.- Notificar a los solicitantes excluidos del aprovechamiento y disfrute de los bienes comunales la decisión administrativa motivada.*

*Segundo.- Conceder un nuevo plazo para que los interesados que no resultaran adjudicatarios puedan interponer recurso potestativo de reposición frente a la resolución adoptada.*

*Así mismo, vengo a formular a esa Administración Municipal Recordatorio de los Deberes Legales contenidos en los siguientes preceptos:*

*1. Artículo 54 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.*

*2. Artículo 110.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, ya citada.”*

Resolución que fue aceptada por la Administración afectada.

#### *2.1.2. Bienes de dominio público*

En el expediente **Q/283/00** el reclamante denunciaba la negativa del Ayuntamiento de Tardelcuende (Soria) a expedir certificación del acta del deslinde y amojonamiento celebrado el día 13 de agosto de 1999.

Una vez recibida la información interesada, el Ayuntamiento en su primer informe nos hacía saber: *“Nunca se ha negado este Ayuntamiento a expedir certificado del acta de deslinde y amojonamiento. Sin embargo considera que el acto de deslinde no ha reunido las condiciones formales de validez...”*

No obstante, lo cierto era que la expedición de la certificación interesada no había tenido lugar, alegando los posibles vicios del procedimiento de deslinde.

Pues bien, analizada la documentación obrante en el presente expediente, resultaba evidente que el hecho de que se pretendiese la práctica de un nuevo acto de deslinde constituía una denegación tácita del derecho de acceso a los archivos municipales solicitado por el interesado sin que se hubiese emitido una denegación expresa al respecto. Ello implicaba una vulneración de lo establecido en los arts. 35 a) de la Ley 30/1992, de 26 de Noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, en conexión con el art. 18. e), art. 70.3 de la Ley 7/1985, de 2 de Abril de Bases del Régimen Local y art. 105 de nuestra Constitución.

Constituye derecho de los ciudadanos, en sus relaciones con las Administraciones Públicas, el conocer, en cualquier momento, el estado de la tramitación de los procedimientos en los que tengan la condición de interesados y copia de los documentos contenidos en ellos.

En definitiva, el obtener certificación del acto de deslinde obrante en el expediente en el que es parte interesada, previa petición razonada, dirigiendo su solicitud a la Administración municipal, es un derecho que asiste al afectado en relación a todos expedientes y documentación municipal, de acuerdo con lo previsto en el art. 105 de la Constitución.

No obstante, la denegación o limitación de este derecho, en todo cuanto afecte a la seguridad y defensa del Estado, la averiguación de los delitos o la intimidad de las personas, deberá verificarse mediante resolución motivada (ST del T.S. de 1-7-1987). Resolución motivada que no tuvo lugar, causando una situación de indefensión en el reclamante.

Por otro lado, abordando la cuestión referente a la tramitación del expediente de deslinde, indicar que el procedimiento al que ha de ajustarse el deslinde administrativo está compuesto por una serie de trámites por medio de los cuales se declaran los límites y la posesión del bien en cuestión. En este sentido se ha pronunciado la STTS de 22 de mayo de 1985.

Procedimiento que habrá de ajustarse a los términos previstos en los arts. 56 y ss. del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales (RD 1372/1986 de 13 de junio), el cual podrá iniciarse a instancia de parte, como así ocurrió en el presente caso.

Pues bien, una vez solicitado, se procederá a adoptar el acuerdo correspondiente, para lo cual se requerirá el examen previo de una Memoria que deberá contener los requisitos señalados en el art. 58 del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales.

Esta Memoria será examinada y se formalizará en el oportuno expediente, que deberá respetar en todo momento el principio de legitimidad registral conforme a la STTS de 5 de noviembre de 1990.

De conformidad con la memoria, firmada por el Alcalde o Presidente de la Corporación, se procederá a la elaboración de un presupuesto de gastos que producirá el deslinde, el cual contendrá los gastos técnicos, que serán valorados por peritos especializados, cantidades que correrán a cargo de los particulares. Ahora bien, la aceptación de la asunción de esos gastos deberá constar en el expediente.

La memoria, junto con los presupuestos de gastos, formará el expediente administrativo que abre paso al procedimiento de deslinde, en cuyo caso el Alcalde adoptará las medidas necesarias para evitar posibles problemas en los bienes objeto de deslinde. El expediente en cuestión será elevado al pleno de la Corporación previo dictamen del Secretario o, en su caso, de la Asesoría Jurídica o, en su defecto, por un letrado (art. 9.3 RB), que adoptará el acuerdo de deslinde.

El acuerdo de deslinde será notificado a los propietarios de las fincas colindantes, así como a los que tengan derechos reales sobre las mismas. Si tanto unos como los otros no son notificados, esto puede dar lugar a la nulidad de las actuaciones que se hayan realizado.

Pero además, no sólo será necesario esta notificación personal, sino que será necesaria su publicación en el Boletín Oficial de la Provincia y en el tablón de anuncios del Ayuntamiento respectivo, trámites todos ellos que no constaban en el expediente que nos fue remitido.

Asimismo, tanto la notificación como la publicación deberán contener los datos identificativos de cada finca y la fecha, hora y lugar

donde se van a iniciar las operaciones de deslinde (el objetivo de la publicidad no es otro que el de que todo interesado en el procedimiento aporte la documentación y haga las alegaciones oportunas para el esclarecimiento de la situación en un plazo de 20 días anteriores al comienzo de las operaciones dirigidas al deslinde, transcurrido el cual no podrá aportarse prueba alguna).

Las operaciones de deslinde se iniciarán con el apeo que se configura como la operación dirigida a fijar los lindes de la finca; una vez fijados, se reflejarán en el acta correspondiente. En esta operación deberán estar presentes, además del Alcalde y el Secretario de la Corporación o persona en quien se delegue, un técnico con título facultativo aprobado y los prácticos que designe la Entidad, además de poder asistir los interesados, siempre que lo estimen oportuno, junto con sus representantes (técnicos que no asistieron al acto).

Las operaciones de deslinde serán plasmadas en un acta, la cual deberá contener los presupuestos establecidos en el art. 64.3 RB, entre los que se encuentra la firma de todos los asistentes y hora de conclusión del deslinde, lo cual tampoco constaba en el acta que fue levantada en su día.

Una vez concluidas las operaciones de deslinde se procederá a la inclusión del acta o actas al expediente que constituirá el acuerdo provisional de deslinde, acuerdo que deberá ser puesto de manifiesto a los interesados para que aleguen lo que estimen conveniente, al ser un trámite esencial de todo procedimiento administrativo, salvo que no sean tenidos

en cuenta en la resolución otros hechos ni otras alegaciones y pruebas que las aducidas por el interesado (art. 84.4 LRJ-PAC).

Finalmente tendrá lugar la aprobación definitiva del acuerdo de deslinde, que devengará firme, y sólo podrá ser impugnado ante la vía contencioso-administrativa.

En base a todo lo expuesto y dados los vicios apreciados en la tramitación del expediente, se consideró oportuno dirigir a la Corporación municipal la siguiente Resolución:

*“Que, con independencia de que la tramitación del procedimiento de deslinde y amojonamiento se ajuste a los requisitos establecidos en el Reglamento de Bienes de las Corporaciones Locales, se proceda a la expedición del certificado del acta de deslinde de fecha 13 de agosto de 1999 interesado por el afectado o, en caso contrario, se desestime su expedición de manera motivada.”*

El Ayuntamiento respondió aceptando la presente resolución, por lo que se procedió al archivo del expediente.

En el expediente **Q/1709/99** se cuestionaba la legalidad del acuerdo de la Junta Vecinal de San Cibrián de Ardón en virtud del cual se había iniciado y resuelto el expediente de deslinde de un camino, que limitaba con la propiedad de los reclamantes.

Como fundamento de su reclamación alegaban los interesados, en síntesis, por una parte, la incompetencia de la Junta Vecinal para proceder

al deslinde de los terrenos y, por otra, la improcedencia de la recuperación posesoria de los terrenos por no hallarse justificado el requisito de efectiva posesión pública, frente al que oponían además la licencia municipal de vallado de la finca y la inscripción registral de la misma.

No puede dejarse de compartir la afirmación de la Junta Vecinal relativa a que del otorgamiento de una licencia de cierre o vallado no se deriva derecho alguno a favor del propietario del terreno en cuestión, pues las licencias se otorgan salvo el derecho de propiedad y sin perjuicio de terceros -art. 12 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales (RS) aprobado por Decreto de 17 de junio de 1955-.

En principio, pues, no hay, o no debe haber, incompatibilidad entre la autorización de un permiso de vallado de una finca y un posterior acto de deslinde sobre el camino colindante a esa finca, ya que para una y otra actuación están plenamente habilitadas las Corporaciones Locales, conforme a lo dispuesto en el art. 8 y siguientes del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales aprobado por Decreto 17 junio 1955, y 56 del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales, aprobado por RD 1372/1986, de 13 junio.

Sin embargo, conviene en todo caso precisar cuál es el alcance del deslinde administrativo, ya que no tiene carácter reivindicativo del dominio y no puede emplearse para ventilar cuestiones de propiedad. (STS 15 de diciembre de 1987, 8 de febrero de 1990, 8 de julio de 1998).

Como ha quedado dicho, alegaba el reclamante que *"la Junta Vecinal de San Cibrián carece de competencia para proceder al deslinde ya que esta competencia corresponde exclusivamente al titular del camino de uso público con el que linda la bodega y que es el Ayuntamiento de Ardón"*.

El art. 56 del Reglamento de Bienes de las Corporaciones Locales dispone que las Corporaciones Locales tienen la facultad de promover y ejecutar el deslinde entre los bienes de su pertenencia y los de los particulares cuyos límites aparezcan imprecisos. Por tanto, la competencia de esa entidad local frente a la del Ayuntamiento, alegada por el interesado, dependerá de que se trate o no de un camino de su titularidad, sin que se haya aportado ningún dato sobre la pertenencia del camino a la entidad de San Cibrián de Ardón ni tampoco al Ayuntamiento de Ardón.

Aun siendo una de las prerrogativas de las entidades locales menores la potestad de deslinde (arts. 4.2 de la 7/1985, de 2 de abril, de Bases del Régimen Local y 51 de la Ley 1/1998, de 4 de junio, de Régimen Local de Castilla y León), en cuya virtud aquéllas tienen la facultad de promover y ejecutar el deslinde entre los bienes de su pertenencia y los de los particulares cuyos límites aparezcan imprecisos (art. 56.1 del citado Reglamento), el objeto del deslinde administrativo viene constituido por la fijación de los límites de una finca, sin prejuzgar la cuestión de propiedad o de derechos reales, ratificándolo así el art. 57.2 del Reglamento de Bienes de las Corporaciones Locales.

Por tanto no puede, bajo pretexto de deslindar un camino, reivindicar la Administración un bien o franja de terreno, cuando su titularidad no está clara en los términos indubitados que el Reglamento de Bienes exige.

Es precisamente aquí donde se producen las divergencias entre lo manifestado por el reclamante y lo informado por la Junta Vecinal, ya que según consta en el informe de esta última, *"en el referido expediente de deslinde figuran informaciones testificales y ortofotoplanos catastrales que acreditan la titularidad pública de los terrenos usurpados por los hermanos XXX, de uso inveterado por parte de los habitantes de esta localidad"*.

Frente a ello se afirmaba por los reclamantes que *"no existe ninguna prueba de la titularidad pública del terreno, pues ni figura en el inventario de bienes de la Entidad, ni en los planos catastrales, ni existe ningún dato aparente que permita sostener que el trozo de finca discutido forma parte del camino público. Además no se respeta la eficacia de la inscripción registral de la finca cuyo deslinde se pretende"*.

La Administración debe limitarse en los actos administrativos que resuelvan el expediente a definir la situación de hecho posesoria en las zonas en conflicto, para lo cual ha de resolver el expediente basándose en general en las pruebas que contribuyan a formar juicio sobre las cuestiones planteadas y de las que pueda deducir con certeza a cuál de las partes favorece la posesión de hecho.

Aunque no cabe negar a la Administración la facultad de promover y ejecutar el deslinde de los bienes, no puede, sin embargo, aquélla desentenderse de las demás situaciones consolidadas a favor de los particulares que vengan amparadas o protegidas por preceptos civiles o hipotecarios.

De forma reiterada la jurisprudencia ha sentado el criterio que prohíbe todo intento de reivindicación administrativa a través de un deslinde y obliga a respetar la posesión de los bienes amparados en una inscripción registral -Sentencias del Tribunal Supremo de 8 de junio de 1977, 11 de julio de 1978, 5 de abril de 1979 y 3 de marzo de 1992-.

Por ello, siendo el deslinde una actividad dirigida a poner de manifiesto la posesión inherente al derecho de propiedad y encaminada a dotar a la Administración de la posibilidad de recuperar aquélla por sí misma, sin necesidad de acudir a la tutela judicial, este privilegio ha de ser templado con el debido respeto y, ante una apariencia suficientemente sólida de pacífica posesión amparada por un título dominical, hay que deferir la posible controversia sobre la misma directamente a la jurisdicción civil.

Según el criterio jurisprudencial sentado con ocasión de la interpretación del art. 38 de la Ley Hipotecaria, si al practicarse un deslinde administrativo se comprueba la existencia en él de dominios que resultan inscritos en el Registro de la Propiedad a favor de particulares, deberá tenerse en cuenta esta circunstancia y reservarse expresamente los derechos

de dominio y posesión de los particulares interesados, en cuanto el deslinde administrativo prejuzga únicamente la posesión de la zona deslindada en favor de la Administración, pero no la propiedad que puedan tener o alegar terceras personas si las fincas se hallan inscritas, surtiendo la inscripción efectos respecto de terceros y creando a favor de su titular la presunción legal de la posesión *de iure*, ya que lo único que hace la operación de deslinde es precisar los límites inciertos, sin prejuzgar los derechos de los particulares.

De lo expuesto se deriva que el deslinde administrativo obliga a la Administración a respetar las situaciones de derecho protegidas por las presunciones posesorias establecidas en el ordenamiento civil e hipotecario y, especialmente, por la presunción de legalidad que se deriva del concreto texto del art. 38 de la Ley Hipotecaria en favor de la propiedad inscrita en el Registro el cual establece una limitación a la facultad de deslinde de la Administración (así lo indican las Sentencias del Tribunal Supremo de 5 de abril de 1979, 13 de febrero de 1984 y 3 de marzo de 1994, entre otras).

Al tener inscrito el dominio del inmueble, los reclamantes se favorecían de la presunción de que ostentan la posesión del mismo, extendiéndose el estado posesorio a todo lo comprendido dentro del perímetro de su finca.

Las operaciones técnicas de comprobación y la rectificación de situaciones jurídicas sólo son posibles legalmente si nos encontramos ante supuestos plenamente acreditados, esto es, la Administración, en el

momento de levantar el acta de apeo, o al aprobar el deslinde, no puede desentenderse de las demás situaciones jurídicas consolidadas a favor de los particulares colindantes por venir éstas amparadas o protegidas por preceptos civiles e hipotecarios, por lo cual la Administración no puede hacer declaraciones posesorias, aun con el carácter de provisionales, en contra de tales situaciones jurídicas por la vía del deslinde administrativo.

Es cierto que el principio de exactitud registral y la certeza de lo consignado en los títulos que permiten la inscripción no alcanza a los datos de mero hecho (como los referentes a cabida, linderos, situación, naturaleza, accidentes, etc.). Sin embargo, sin dejar de ser esto cierto, puesto que la presunción de exactitud legitimadora ampara únicamente los datos jurídicos, la Administración tenía que haber acreditado a través de los medios probatorios establecidos en derecho la inexactitud del Registro en cuanto a tales datos materiales no limitándose a invocar simplemente otros medios como declaraciones testificales y planos, sin que la discordancia entre la realidad extrarregistral y los datos del Registro haya quedado demostrada.

En conclusión, la titularidad de un derecho de propiedad sobre fincas inscritas en el Registro de la Propiedad hace que entren en juego los principios de fe pública y legitimación registral los cuales impiden a la Administración hacer una declaración provisional de posesión que contradiga la declaración o presunción legal del art. 38 de la Ley Hipotecaria: "A todos los efectos legales se presumirá que los derechos

reales inscritos (...) existen y pertenecen a su titular en la forma determinada por el asiento respectivo (...). De igual modo se presumirá que quien tenga inscrito el dominio (...) tiene la posesión de los mismos".

La apariencia de pacífica posesión amparada legalmente por estar apoyada en título dominical inscrito ha de ser atendida al verificarse el deslinde controvertido con la consecuente necesidad de anular el acto de deslinde, en caso contrario.

Por lo expuesto, con fecha 13-9-00 se emitió la Resolución siguiente:

*"Que se proceda a verificar que la franja de terreno controvertida se encuentra amparada por el título registral aportado por los interesados al expediente de deslinde y, en caso positivo, se declare la nulidad del acuerdo de deslinde del camino de Carroleón a la altura de las bodegas citadas, sin perjuicio de que se inste judicialmente la acción recuperatoria de la propiedad de los terrenos."*

Posteriormente la Junta Vecinal de Ardón comunicó que la cuestión se hallaba pendiente de resolución judicial.

Por otro lado, resulta bastante frecuente, sobre todo en las localidades pequeñas de carácter agrícola, que los vecinos del lugar invadan parte de los viales al proceder al cerramiento de sus fincas.

Esta cuestión quedó reflejada en el expediente **Q/943/99**, en el cual se hacía alusión a la usurpación por parte de los herederos de D. XXX de parte de una calle de la localidad de Vegas del Condado (León) mediante el cerramiento de una finca de su propiedad.

Después de dirigirnos al Ayuntamiento en petición de información, constatamos que las únicas actuaciones practicadas para determinar la veracidad de la denuncia fue una visita de inspección cuyo resultado no ponía de manifiesto ningún aprovechamiento ilegal.

El art. 4 de la Ley 7/85, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LBRL), señala lo siguiente:

“1.- En su calidad de Administraciones Públicas de carácter territorial y dentro de la esfera de sus competencias, corresponden, en todo caso, a los municipios, las provincias y las islas:

a) Las potestades de recuperación de oficio de sus bienes.”

Esta prerrogativa viene igualmente contenida en el art. 82 de la LBRL, que dice que las entidades locales gozan, respecto de sus bienes, de las siguientes prerrogativas:

“b) La de recuperar por si mismas su posesión en cualquier momento, cuando se trate de los de dominio público y, en el plazo de un año, los patrimoniales.”

El RD 1372/1986, de 13 de junio, Reglamento de Bienes de las Entidades Locales (RBEL), desarrolla la potestad de recuperación

posesoria en sus arts. 70 y 71, haciendo éste una remisión en cuanto al procedimiento a lo regulado en el propio reglamento para la potestad investigadora.

La iniciación del procedimiento para la recuperación de la posesión supone, más que una facultad, un deber, pues las entidades locales tienen la obligación de ejercer las acciones necesarias para la defensa de sus bienes y derechos contra cualquier usurpación; obligación que viene impuesta en los arts. 68 LBRL y 9.2 del RBEL.

Somos conscientes de que tal obligación sólo le alcanza cuando medien al efecto fundamentos suficientemente razonables que la Entidad tendrá que sopesar con la finalidad de evitar acciones que por su inconsistencia pudieren estar abocadas de antemano al fracaso.

Es decir, al amparo de estos preceptos 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 la obligación de ejercitar la acción si entiende que no es procedente.

Pero para ello, una vez recibida la denuncia, la Administración, y antes de acordar la apertura del expediente, deberá proceder a la realización de un estudio previo sobre la procedencia del ejercicio de la acción, estudio que no tuvo lugar o, cuando menos, resultaba incompleto e insuficiente.

Por todo ello se consideró adecuado dirigir al Ayuntamiento de Vegas del Condado la siguiente Resolución:

*"Que por parte de ese Consistorio se proceda a elaborar un estudio previo que permita determinar la procedencia o improcedencia de la incoación del expediente de recuperación de oficio, efectuando las oportunas averiguaciones en el inventario de bienes municipales y demás documentación obrante en ese Ayuntamiento o, en su defecto, a recoger testimonio de los vecinos del lugar, y a interesar al SAM (Servicio de Asistencia a Municipios) de la Diputación de León la emisión de un informe técnico sobre la cuestión objeto de debate."*

Con fecha 5 de abril de 2000 el Ayuntamiento manifestó su conformidad con la resolución, procediéndose al archivo del expediente.

En el expediente **Q/2119/99** se denunciaba la posible invasión de terreno de dominio público en el municipio de Barruelo de Santullán (Palencia) mediante la realización de obras de ampliación de una vivienda.

El informe solicitado al Ayuntamiento negaba que la franja de terreno discutida tuviera el pretendido carácter público, en prueba de lo cual indicaba que el autor de la obra había adquirido la parcela por medio de subasta judicial.

Sin embargo, se adjuntaba a su respuesta el informe de los servicios técnicos municipales, en el que se hacía constar que *"según el plano del catastro la parte trasera de la casa en cuestión es vía pública"*, a la vez que se afirmaba que *"la construcción obtuvo licencia de obras en el año*

*1985 y que se trata de un asunto entre particulares fuera de la competencia municipal”.*

En principio, las relaciones jurídico-privadas que afectan a toda clase de bienes, sean estos de naturaleza pública o privada, son de la competencia de la jurisdicción ordinaria, entre ellas, por supuesto, las referentes a la propiedad o posesión de tales bienes, hallándose las Corporaciones Locales titulares de esos bienes legitimadas para ejercitar las acciones encaminadas a su defensa.

En ciertos casos de excepción, como ocurre con el deslinde de bienes, recuperación posesoria, etc., cuestiones que, en general, son de la competencia de la jurisdicción ordinaria están también atribuidas a la propia Administración, y ello por razones de interés público que esos bienes están llamados a cumplir.

Desde luego, la posibilidad de que exista una construcción asentada en un bien de dominio público y que la licencia fuera otorgada sin que a su solicitud se acompañara toda la documentación exigible no puede calificarse de asunto entre particulares y, mucho menos, fuera de la competencia municipal; la Administración está obligada a defender el dominio público, empezando por la utilización de sus prerrogativas de autotutela.

El art. 4 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LBRL), señala que, en su calidad de Administraciones Públicas de carácter territorial y dentro de la esfera de sus competencias

corresponden, en todo caso, a los municipios: “d) Las potestades de investigación y recuperación de oficio de sus bienes”.

También el art. 82 de la LBRL establece que las entidades locales gozan, respecto de sus bienes, de algunas prerrogativas, entre las que se encuentra la de recuperar por sí mismas su posesión, en cualquier momento, cuando se trate de los de dominio público; prerrogativas que se desarrollan en los arts. 44 y ss. del Reglamento de Bienes, RD 1372/1986, de 13 de junio.

El hecho de que en este caso concreto se cuestionara el derecho de propiedad sobre el espacio donde se asentaba parte de la construcción de la calle había llevado a considerar al Ayuntamiento que se trataba de una cuestión de Derecho privado.

Es cierto que, en principio, para otorgar una licencia no se exige justificar la titularidad dominical sobre los terrenos en los que pretende actuarse (STS 5-6-71), aunque, lógicamente, este principio es susceptible de matizaciones en función de las circunstancias concurrentes, siendo lícita en todo caso la denegación de las licencias cuando resulte probado que los terrenos son de dominio público o existan dudas razonables sobre la titularidad privada de los mismos (STS 3-7-91, 25-9-91, 25-2-92, 5-4-93, entre otras muchas).

En este caso existían al menos dudas razonables sobre la naturaleza de dominio público de los terrenos, pues con carácter de vía pública aparecían en los planos catastrales.

Se argumentaba en la respuesta del Ayuntamiento que *"no se ha invadido terreno público porque el Sr. X adquirió la parcela en cuestión en subasta judicial"*.

De la documentación obrante en el expediente se deducía que la finca no había sido adquirida en subasta judicial, sino en subasta acordada en un procedimiento de recaudación en periodo de apremio, arts. 143 y 144 del Reglamento General de Recaudación, D 3154/1968, de 14 de noviembre.

El apremio sobre el patrimonio es uno de los medios de los que dispone la Administración para la ejecución forzosa de los actos, se trata de una manifestación de la potestad ejecutoria que permite a la Administración obtener la efectividad de sus resoluciones por sí misma, precisamente sin auxilio judicial.

Una vez precisado debía reconocerse que existen puntos de aproximación entre los trámites del procedimiento judicial de ejecución denominado juicio ejecutivo y el que se regula en el Reglamento General de Recaudación.

La subasta judicial es un negocio jurídico formal donde rige para la plena producción de efectos la sujeción al principio de legalidad, de manera que sus requisitos son garantías de la seriedad de la oferta pública que la caracteriza y del cumplimiento de todas sus formalidades; la subasta realizada en el procedimiento administrativo de recaudación no goza de las mismas garantías, aunque en principio, a juicio de esta Institución, debieran

ser también superiores a las que ofrece un negocio jurídico privado de compraventa, por la intervención en aquélla de un órgano administrativo. Todo ello sin perjuicio de lo que en definitiva pudieran resolver los órganos de la jurisdicción civil en la determinación de los derechos de propiedad o de posesión que existan sobre la parcela.

Dicho esto resultaba inadecuado que el Ayuntamiento aludiera a la forma de adjudicación para justificar la no invasión de terreno público, cuando la descripción de la finca se realizaba, precisamente en el acta de la subasta, delimitada por la calle cuyo carácter de tal se negaba por parte del Ayuntamiento.

También se afirmaba en la respuesta del Ayuntamiento que *“los metros adquiridos se adecuaban a lo construido”*, y también, en el informe técnico que se adjuntaba, que *“la escritura de compraventa de la vivienda da una superficie de 78 m<sup>2</sup>, lo que incluiría la construcción del anexo trasero”*.

Debe tenerse presente que la extensión de la finca recogida en la escritura pública no impide que pueda acreditarse la realidad de otros datos diferentes, pues la escritura pública, como documento público que es, sólo hace prueba del hecho que motiva su otorgamiento y de la fecha de éste (art. 1218 Código Civil).

Y ello es así aunque haya tenido acceso al Registro de la Propiedad, pues ningún registro público puede extender la fe pública registral a las cuestiones de hecho -como es la extensión territorial-, ya que una finca

puede estar inscrita con una determinada extensión, no coincidente con la realidad, o incluso no existir tal finca en absoluto, lo cual el Registro no puede garantizar.

En este sentido la STS 2-2-1982 declara que la presunción de exactitud registral no alcanza a los datos de mero hecho, como los referentes a cabida, linderos, situación, naturaleza, accidentes, etc. y en este mismo sentido, la doctrina mantenida con uniformidad por la Dirección General de los Registros, en sus Resoluciones de 31 diciembre 1931, 27 junio 1935 y 9 febrero 1943.

Hasta tal punto ello es así que en este supuesto concreto, y según datos aportados por el reclamante, la superficie de la finca que figura en el Registro de la Propiedad, treinta y nueve metros sesenta y ocho decímetros de superficie, no coincidía con la que consta en la escritura, ni en el acta de la subasta: setenta y ocho metros cuadrados.

En definitiva, existían suficientes datos que permitían dudar del carácter privado de la franja de terreno mencionada, franja que aparecía como vía pública en los planos catastrales, en el informe del técnico municipal y en la descripción física de la finca subastada en su día en el año 1985 (curiosamente en la que se apoyaba la Corporación para afirmar su carácter privado).

En cualquier caso, si no estaba suficientemente claro el carácter público del bien, al menos debió ejercitar su potestad de investigación y,

según el resultado de la investigación, ejercitar la potestad de recuperación de haber resultado acreditado que se trataba de un bien de dominio público.

En cuanto a la segunda de las cuestiones que se planteaban en la reclamación, la omisión del proyecto técnico, y según la respuesta del Alcalde, *"la licencia de obras fue concedida en 1985 sin el proyecto técnico necesario. No obstante la obra se adecua al planeamiento, por lo que el edificio no se encuentra fuera de ordenación. El Ayuntamiento, como no puede ser de otra manera, asume la irregularidad cometida en 1985 al conceder la licencia sin proyecto técnico"*.

La licencia urbanística implica un control previo de la actuación que pretende llevar a cabo el administrado lo que exige que la Administración conozca con exactitud el contenido y las características de aquella actuación. Este conocimiento -sólo con él podrá la Administración decidir correctamente- se extiende en lo que ahora importa a dos aspectos fundamentales: a) características urbanísticas de la actuación -art. 178.2 del Texto Refundido de la Ley del Suelo 1976 y b) condiciones de seguridad de la misma -art. 21.2.c) del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales.

Para lograr ese conocimiento con la debida garantía se exige que cuando la licencia se refiere a obras o instalaciones, la solicitud vaya acompañada del proyecto técnico -art. 9 del Reglamento de Servicios-: en cuanto proyecto, reflejará los datos que definen las obras en los aspectos mencionados; y en cuanto técnico, vendrá autorizado por el profesional

adecuado que presta así la garantía de su formación. Precisamente por ello la licencia resulta ser un "acto en blanco" cuyo contenido se integra por remisión al proyecto presentado con la instancia.

Este precepto ha sido vulnerado claramente por el Acuerdo de ese Ayuntamiento de 1-8-1985, al conceder licencia de obras, dado que los solicitantes no aportaron el proyecto técnico que exige el art. 9 del Reglamento de Servicios, lo que debe conllevar la anulación de aquel acuerdo, en atención a lo dispuesto en el art. 63 de la LRJ-PAC.

La jurisprudencia ha destacado en numerosas ocasiones la importancia que presenta el proyecto técnico. Así, la STTS 7 noviembre 1990 afirma: "Es obvio que para otorgar una licencia de obras el Ayuntamiento debe conocer la naturaleza, extensión, categoría urbanística, etc., de tales obras, conocimiento que le es proporcionado sustancialmente por el proyecto extendido y firmado por técnico competente para ello. Así lo exige el artículo y el Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales vigentes a la sazón; sin perjuicio de que en el momento de recepción de las obras finalizadas se compruebe que aquéllas se han realizado con arreglo al Proyecto y en definitiva a la licencia concedida".

Atendida esa finalidad que cumple el proyecto técnico como medio para que la Administración pueda conocer cumplidamente las características fundamentales en dimensiones y disposición de lo que se quiere construir, la Sentencia de 23 mayo 1990 llega, incluso, a considerar esa omisión como una actuación llevada a cabo sin el procedimiento

establecido para ello y, por consiguiente, encajable en el art. 47.1, c) de la LPA; actualmente, art. 62.1, e) de la Ley 30/1992, de 26 noviembre.

En el mismo sentido se habían pronunciado las Sentencias TS 28-7-1988: "la falta de tal proyecto, así como la del correspondiente visado colegial, ha de motivar la anulación del acto de la licencia" y STS 7-5-1987: "al no haberse aportado por el solicitante de la licencia de obras este proyecto técnico, ni habilitado el trámite para su subsanación, procede declarar la nulidad de las actuaciones administrativas, y consiguientemente la de los actos impugnados, por infracción de las normas de procedimiento establecidas para la concesión de licencias por el citado art. 9 del Reglamento de Servicios".

Por tanto la jurisprudencia viene con reiteración recordando que el proyecto técnico no se puede concebir como requisito puramente formal, sino como una medida de garantía para asegurar la adecuada realización de la obra, garantía que tiene que descansar en el estudio previo de quien lo elabora y que naturalmente se ha de derivar de la preparación y competencia del mismo.

En este caso resulta evidente que la licencia de obras otorgada por ese Ayuntamiento lo fue sin que la solicitud de la misma fuera acompañada del preceptivo proyecto, por ser un hecho admitido por la propia Corporación. Si el Ayuntamiento, como afirma, asume esa irregularidad, ello ha de conducir a declarar la nulidad de pleno derecho del acto de

otorgamiento de licencia, al haberse dictado prescindiendo total y absolutamente del procedimiento establecido.

Por todo ello, con fecha 23-3-00 se formuló la Resolución siguiente al Ayuntamiento de Barruelo de Santullán (Palencia):

*“- Que por parte de esa Corporación se proceda a la revisión de oficio del acuerdo en virtud del cual se concedió licencia para construcción de la vivienda sin previa presentación del proyecto técnico, sin perjuicio de la indemnización que resultare procedente.*

*- Que se inicie el correspondiente expediente de investigación de la titularidad del terreno situado en la parte posterior de la vivienda.*

*- Que, de acreditarse la titularidad pública del terreno, se proceda a ejercitar la potestad de recuperación del mismo y a incoar los oportunos expedientes de restauración de la legalidad urbanística y sancionadora que procedan”.*

A fecha de cierre de este informe no se había obtenido respuesta a la resolución formulada.

El expediente **Q/1334/00** fue incoado a instancia de parte, contra el Ayuntamiento de Ponferrada. En el escrito de queja se hacía alusión a una serie de irregularidades en la concesión de unas subvenciones a una serie de titulares de explotaciones de kioscos para la renovación exterior de los

mismos, concesión de subvenciones a la que, según el presentador de la queja, se había comprometido el Alcalde en declaraciones ante los medios de comunicación.

Admitida la queja a trámite e iniciada la investigación oportuna sobre la cuestión planteada, se remitió por el Ayuntamiento de Ponferrada un informe en el que se nos hacía saber que:

*“El artículo 27 b) apartado 3 de las Bases de Ejecución del Presupuesto prevé expresamente que (...) no será necesaria la publicidad en aquellas subvenciones, a través de las cuales la Administración se sirve de un tercero para la prestación de algún servicio, bastando en estos casos la existencia de un Convenio, cuya aprobación corresponde al Alcalde o a la Comisión de Gobierno...*

*Haciendo uso de esta posibilidad, se firmaron diversos convenios con titulares de autorizaciones para la explotación de kioscos en la vía pública, al objeto de que procediesen a su adaptación en consonancia con el entorno de la calle o plaza que acababa de ser arreglado por la Administración Municipal.*

*Con posterioridad a estas acciones puntuales, tanto las demandas de los ciudadanos como de los propios titulares de kioscos (que han visto incrementadas sus ventas con las mejoras introducidas en sus puestos) han crecido en esta dirección, entendiéndose este Equipo de Gobierno, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 61 de la*

*Ley General de Presupuestos y el artículo 26 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales, que las subvenciones, como principio general, han de otorgarse a través de una convocatoria pública y un procedimiento licitatorio, que permita a todos los titulares de kioscos en la vía pública interesados en la renovación del mismo, acudir a un régimen público de ayudas.*

*Dicho procedimiento público, aunque es una actuación a seguir por esta Administración Municipal, aún no ha sido convocado, no pudiendo el reclamante, al carecer de un acto expreso de otorgamiento, reclamar cantidad alguna, ni invocar un derecho propio, como consecuencia de la existencia de Convenios puntuales firmados con otros administrados. Deberá esperar a la convocatoria pública general, y si cumple las condiciones generales que la Administración fije en sus Bases, concurrir con el resto de interesados al reparto de ayudas públicas".*

A la vista de lo informado por el Ayuntamiento, procede señalar que el análisis de la potencial concurrencia de irregularidades en la actuación llevada a cabo por esa Administración exige, desde un punto de vista sistemático, la previa delimitación de tres cuestiones, de notable interés para la resolución del caso que nos ocupa: 1) La naturaleza jurídica de los anuncios efectuados por responsables políticos en el ejercicio de su cargo, 2) las subvenciones en el ámbito local, y 3) el vicio de nulidad y los límites a la revisión de oficio.

1) La naturaleza jurídica de los anuncios efectuados por responsables políticos en el ejercicio de su cargo.

El estudio de la primera de las cuestiones manifestadas procede iniciarse recordando que, como Procurador del Común, mis actuaciones deben limitarse a realizar un control de la legalidad de las actuaciones administrativas y del sometimiento de éstas a los fines que las justifican, a tenor del art. 106.1 de la Constitución Española, exigiendo, en este sentido, un cotejo o comparación entre dichas actuaciones y la legalidad para determinar si aquéllas son o no conformes a Derecho.

Es necesario resaltar así que nuestro sistema normativo admite la existencia objetiva de unos actos de dirección política en principio inmunes al control de legalidad, ya que la actuación se realiza en el ejercicio de una potestad de naturaleza no reglada.

En este sentido, las declaraciones efectuadas por el Alcalde en varios medios de comunicación no son vinculantes desde el punto de vista jurídico, siendo actos claramente de naturaleza política.

Por este motivo, la materialización de los compromisos municipales de este tipo escapa, en principio, al control del Procurador del Común, sin perjuicio de que su responsabilidad se depure por medio de otros mecanismos de carácter político.

2) Las subvenciones en el ámbito local.

Conviene comenzar el estudio de este punto recordando que en la legislación estatal de régimen local, si se excluye el Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales, se contienen muy pocos preceptos específicos en materia subvencional: justificación de subvenciones (art. 170.2 de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales –en adelante LRHL-) intervención y fiscalización (art. 195.2.d) LRHL), derecho de las asociaciones vecinales a obtener ayudas económicas (art. 72 de la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local –en adelante LRBRL-).

Esta circunstancia, por su incidencia en el caso que nos ocupa, obliga a analizar en qué medida pudo ser de aplicación la legislación general del Estado en materia de subvenciones así como la de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, para así poder establecer el orden de prelación de las normas.

Dos puntos problemáticos plantea el citado análisis: a) La vigencia del Título II del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales -la parte donde se regulan la mal llamadas subvenciones a servicios públicos ha quedado derogada por el RDLeg 2/2000, de 16 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas-; y b) La posible supletoriedad del Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria en esta materia.

a) La vigencia del Título II del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales.

Sobre la vigencia del expresado título se ha mantenido una fuerte polémica, aunque bien es cierto que, en los últimos años, tanto la gran mayoría de la doctrina como las últimas interpretaciones de la jurisprudencia coinciden en señalar la derogación “tácita” del citado título. Tres son las razones fundamentales:

El Título en cuestión no puede ser considerado legislación básica ya que, ni lo es formalmente por ser anterior a la Constitución, ni lo es materialmente pues no responde al concepto material de bases establecido por la doctrina del Tribunal Constitucional.

El propio carácter de regulación reglamentaria es incompatible con el principio de legalidad consagrado en la Constitución en relación con la gestión presupuestaria en materia de gasto de las entidades locales.

También la clara incompatibilidad de muchos de sus preceptos con la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común –ejemplo arts. 102 a 106 de la LRJ-PAC sobre revocación– y con la legislación básica de régimen local.

b) La posible supletoriedad del Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria en esta materia.

Si bien es cierto que el art. 5 de la LRBRL –que en su apartado E.A) declaraba a la Ley General Presupuestaria de aplicación supletoria en cuanto a las Haciendas Locales– fue derogado por la Sentencia del Tribunal Constitucional nº 214/1989, también lo es que dicho Tribunal no excluyó la

supletoriedad sino que resolvió una cuestión de carácter formal: la atribución de este carácter por el legislador estatal a través de una norma ajena al ámbito material en que se iba a aplicar el Derecho supletorio.

En este sentido, pueden resultar enormemente clarificadoras las palabras del Constitucional en la citada Sentencia que expresamente niega que la inconstitucionalidad del precepto origine un vacío normativo:

“...Prescindiendo de la afirmación preliminar de la prioridad absoluta de la propia LRBRL, que naturalmente existirá en la medida en que sus preceptos puedan apoyarse en los títulos competenciales que el Estado ostenta, el resto de los párrafos que el art. 5º contiene establece un orden de prelación de fuentes que será correcto en la medida en que coincida con lo dispuesto en el bloque de constitucionalidad e incorrecto en cuanto se aparte de él. En cuanto tal coincidencia exista, el precepto es, en consecuencia, superfluo y, en cuanto no exista, inválido. La anulación no origina, por tanto, vacío normativo alguno”.

A dichas palabras habría que añadir la voluntad, no explícita por innecesaria entonces –recordar que antes de la Sentencia que declaraba la inconstitucionalidad de dicho art.5, se promulga la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales–, pero desde luego innegable por parte de la LRHL, de que actuara como supletoria de sus preceptos la LGP.

De otra parte, ante la existencia de una laguna legal como la que estamos considerando, siempre sería defendible una aplicación analógica

de la Ley estatal reguladora de la materia, con base asimismo en la doctrina constitucional. A tal efecto, en la STC 61/1977, el Tribunal Constitucional afirma:

“...es preciso reducir el concepto de supletoriedad a sus correctos términos de función, cuya operatividad corresponde determinar a partir de la norma reguladora del ámbito material en el que se va a aplicar el Derecho supletorio y no desde éste, es decir, como función referida al conjunto del ordenamiento jurídico, cuyo valor supletorio debe obtenerse por el aplicador del Derecho a través de las reglas de interpretación pertinentes, incluida la vía analógica...”.

De lo expuesto hasta ahora se desprende que el orden de prelación de las normas reguladoras de las subvenciones debe concretarse así:

- Legislación básica del Estado: arts. 72 LRBRL y 170.2d) LRHL.
- Legislación no básica del Estado y legislación de desarrollo de la Comunidad Autónoma: arts. 81 y 82 del TRLGP y 122 y 122 bis de la Ley 7/1986, de 23 de diciembre, de la Hacienda de la Comunidad de Castilla y León.
- Las normas que en uso de su potestad reglamentaria apruebe la Entidad Local correspondiente.

Respecto de la potestad reglamentaria de la entidad local, dos llamadas de atención:

1. Aunque la ordinamentalidad del reglamento permita la posibilidad de añadir nuevas reglas de derecho al ordenamiento en el sentido de aclarar, desarrollar y concretar los preceptos legales así como dictar normas de procedimiento y regular la organización, no pueden en ningún caso sobrepasar el modo como ha delimitado la Ley la esfera jurídica de los particulares, definiendo los derechos subjetivos y los deberes y los requisitos necesarios para ser titulares de aquellos derechos. La finalidad de la potestad reglamentaria en orden a la aplicación, ejecución y pormenorización de la norma legal no puede implicar la vulneración de ésta. Del mismo modo, no puede entrar en ámbitos materialmente reservados a la Ley ni en aquellos en que, sin existir reserva, se hubiera producido una regulación legal (congelación de rango).

2. La Constitución como límite de actuación de todos los poderes públicos, por lo que la norma reglamentaria queda subordinada a aquella. Particular relevancia tienen en este sentido las exigencias del principio de igualdad (art. 24 C.E.) y de la libertad de empresa en el marco de la economía de mercado (art. 38 C.E.), puestas en relación con las del art. 31 (justicia y equidad en la asignación del gasto).

De las premisas que anteceden se deduce una consecuencia concreta de gran trascendencia para el caso que nos ocupa como más adelante se podrá comprobar: las normas que las Corporaciones Locales aprueben en uso de su potestad reglamentaria relacionadas con la actividad

subvencional deberán respetar, entre otros extremos, los principios de publicidad, concurrencia y objetividad.

3) El vicio de nulidad y los límites a la revisión de oficio.

Una vez que se han analizado los principios que deben presidir la actividad subvencional de las Corporaciones Locales, conviene hacer una breve reflexión sobre las consecuencias jurídicas que provocan los actos de la Administración que incurran en infracción del ordenamiento jurídico.

En este sentido, he estimado conveniente acudir a la doctrina del Consejo de Estado como máximo órgano consultivo a este respecto.

El criterio que ha presidido las aplicaciones que se han hecho por el Consejo de Estado del art. 62.1.f) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, han estado dominadas por un sentido estricto. Resulta muy clarificador su Dictamen núm. 1.784/99:

“...habiendo insistido en ellas que el apartado en cuestión no tiene el significado ni debe utilizarse para llevar a la nulidad de pleno derecho una serie de supuestos correspondientes al acto anulable por darse una infracción de ordenamiento jurídico que ha de discurrir por otros cauces. Queda proscrita, por tanto, una interpretación tan amplia de aquella causa y de los requisitos esenciales a que se refiere, que convierte al motivo de nulidad de pleno derecho el supuesto normal de anulabilidad por contrariedad al Ordenamiento jurídico del art. 103 de la misma Ley.

En este sentido, acerca de la pretensión de que el art. 62.1.f) deba interpretarse como acaparador de cualquier vicio que pueda tener relación aparente con sus palabras, la doctrina del Consejo es reiterada al establecer la inviabilidad de seguir una interpretación expansiva del 62.1.f) que provocaría la desnaturalización del supuesto; obligando por el contrario a examinar cada caso en concreto para determinar si concurre un vicio de nulidad incluido en el mismo o de anulabilidad en los términos previstos en el art. 63 (en relación con el 103) de la propia y repetida Ley. Recientes y distintos dictámenes de este Cuerpo Consultivo han vuelto a insistir en la interpretación estricta del motivo de nulidad de pleno derecho para no desvirtuar el carácter y graduación de las diversas causas legales de invalidez o para evitar erosiones al principio de seguridad jurídica abriendo *sine die* la potestad revisora.”

Con la misma rotundidad se ha manifestado el Consejo de Estado sobre los límites de la revisión de oficio. Así, en su Dictamen núm. 2.351/95 establece:

“Por otra parte, y tratándose de un supuesto no de nulidad de pleno derecho sino de anulabilidad por causa imputable exclusivamente a la Administración, no es razonable ni justo que se hagan recaer consecuencias sobre el interesado, privándolo sin más de un derecho adquirido. Tanto el art. 112 de la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958 como el 106 de la Ley 30/1992 no permiten la revisión de los actos administrativos

cuando su ejercicio sea contrario a la equidad, al derecho de los particulares o a las leyes.”

Las conclusiones a lo expuesto por estos dos dictámenes son claras:

Como norma general, los actos de la Administración que incurran en cualquier infracción del ordenamiento jurídico son anulables.

No cabe la revisión de los actos administrativos favorables cuando la causa de anulabilidad sea imputable exclusivamente a la Administración.

Conectando el régimen jurídico descrito en los tres puntos analizados con la problemática sustancial que ahora nos ocupa, hay que poner de manifiesto que del informe remitido por ese Ayuntamiento se desprende la existencia de un vicio de anulabilidad en el procedimiento seguido para la concesión de subvenciones a determinados titulares de autorizaciones para la explotación de kioscos en la vía pública, vicio de anulabilidad que tiene su causa en un precepto de las Bases de Ejecución del Presupuesto contrario al ordenamiento jurídico.

Las subvenciones a los titulares de autorizaciones para la explotación de kioscos en la vía pública para renovar el aspecto exterior de éstos están encuadradas en el ámbito de una determinada política de fomento, debiéndose, por lo tanto, ajustar su concesión a determinadas reglas presupuestarias y administrativas que hoy en día, según expuse, deben estar informadas, como mínimo, por los principios de publicidad, concurrencia y objetividad. Siendo esto así, no existe motivo alguno, desde

el punto de vista del ordenamiento jurídico informador de la actividad subvencional de la Administración, que permita, en el caso que nos ocupa, actuar a esa Corporación Local prescindiendo totalmente de un procedimiento que garantice la publicidad de la convocatoria y la libertad de concurrencia. Por lo tanto, cualquier acto administrativo que haya sido dictado al margen de este procedimiento adolece de un vicio de anulabilidad.

En cuanto a la redacción dada al art. 27 b) apartado 3 de las Bases de Ejecución del Presupuesto existen serias dudas, a juicio de esta Procuraduría, sobre su legalidad, ya que tal y como se expuso:

1. Si lo que se pretende es asegurar y restablecer el equilibrio financiero del coste de una concesión de servicio público cuando su prestación pudiera resultar deficitaria habrá que atenerse a lo dispuesto en el RDLeg 2/2000, de 16 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas.

2. Si se trata de subvenciones de fomento, el procedimiento para su concesión debe garantizar, como mínimo, los principios de publicidad, concurrencia y objetividad.

Por todo ello, y al amparo de las facultades conferidas por el art. 19 de la Ley 2/1994, de 9 de marzo, del Procurador del Común de Castilla y León, se procedió a formular la siguiente Resolución:

*“Primero. Que se proceda a la modificación del artículo 27 b) apartado 3 de las Bases de Ejecución del Presupuesto por ser contrario al ordenamiento jurídico informador de la actividad subvencional de las Corporaciones Locales.*

*Segundo. Que se proceda, con la mayor celeridad posible, a la convocatoria de un proceso subvencional que permita a todos los titulares de autorizaciones para la explotación de kioscos en la vía pública obtener una subvención para renovar el aspecto exterior de estos, con las mismas condiciones que las obtenidas por los beneficiarios de subvenciones concedidas a través de convenios.”*

A la fecha de la elaboración del presente informe nos encontramos a la espera de una respuesta por parte del Ayuntamiento.

## **2.2. Servicios municipales**

No puede compartirse una interpretación estrictamente literal de los servicios municipales enumerados en la Ley de Bases de Régimen Local o en la Ley 1/1998, de 4 de junio, de Régimen Local de Castilla y León, pues, al margen de que dicho presupuesto ha de interpretarse (art. 3 C.C.) de acuerdo con la realidad social subyacente, no puede olvidarse que, en último término, la construcción técnico-jurídica de los servicios públicos, en cuanto expresión dinámica de los deberes prestacionales de la Administración, no puede ser obstáculo para el necesario desarrollo y

cumplimiento de los intereses públicos que convergen en las competencias municipales.

Un adecuado control, como instrumento de apoyo al normal desenvolvimiento de los servicios municipales clásicos, se convierte hoy día en presupuesto de una Administración eficaz.

Por otro lado, el moderno derecho administrativo ya no aspira sólo a la defensa del ciudadano frente a las injerencias indebidas de los poderes públicos, sino también a conseguir una eficaz Administración prestadora de servicios públicos.

Como en años anteriores, las reclamaciones que han sido tramitadas en esta Institución sobre la materia se refieren a núcleos de población de carácter eminentemente rural, constituyendo preocupación principal de los vecinos las deficiencias en la prestación de los servicios más esenciales tales como la evacuación de aguas residuales, existencia de fosas sépticas en mal estado, rotura de colectores, alumbrado público, limpieza viaria, suministro de agua domiciliaria...

### *2.2.1 Alumbrado público*

La necesidad colectiva de contar con alumbrado en espacios públicos constituye el fin que explica el servicio público mínimo, obligatorio, que contempla la Ley de Régimen Local de Castilla y León. Siendo la peculiaridad principal del servicio la puesta en marcha y funcionamiento de la infraestructura y la correcta ordenación de la energía

de soporte, conforme a los principios de continuidad y regularidad en la prestación.

En el expediente **Q/1685/99** se hacía alusión al corte de suministro de alumbrado público a la altura de la calle del Río en la localidad de Barromán.

La Administración Local nos hizo saber que el motivo de decretar el corte fue porque la instalación del cableado se realizó sin la correspondiente autorización de la CHD, dado que pasaba por debajo del río Zapardiel, añadiendo además que el cable se encontraba a la altura de cualquier niño, razón por la cual se consideró oportuno suprimir el servicio de alumbrado en dicha zona.

En primer lugar debe tenerse en cuenta que las irregularidades en que hubiera incurrido el anterior equipo de gobierno en la instalación de las farolas y tendido eléctrico (argumento esgrimido por el actual) no justificaban el hecho de que no se adoptaran las actuaciones oportunas para regularizar la referida instalación, interesando a la CHD las autorizaciones que fueren oportunas, así como la adopción de las medidas de seguridad adecuadas en la instalación del servicio mínimo municipal de alumbrado público para evitar el riesgo de accidentes.

La vigente Ley 1/1998, de 4 de junio, de Régimen Local de Castilla y León (art. 20), así como la LBRL imponen a los municipios el deber de prestar los servicios mínimos de alumbrado público.

Por otra parte, el art.18.1g) LBRL establece como derecho de los vecinos exigir la prestación y, en su caso, el establecimiento del correspondiente servicio público en el supuesto de constituir una competencia municipal propia de carácter obligatorio. En este sentido la sentencia del TS de 25 de abril de 1989.

Por todo ello se estimó oportuno efectuar la siguiente Resolución:

*"Que por parte de esa Administración se proceda a restablecer el servicio de alumbrado público en la zona afectada, no sin antes solicitar las correspondientes autorizaciones a la CHD y adoptar las medidas oportunas de seguridad en la instalación, de conformidad con lo establecido en la Ley 54/1997, de 27 de noviembre, del Sector Eléctrico y en el Reglamento de Verificaciones Eléctricas y Regularidad en el suministro de energía de 1954."*

Con fecha 4 de mayo de 2000 el Ayuntamiento de Barromán nos comunica la aceptación y cumplimiento de la resolución del Procurador del Común.

En el expediente **Q/210/00** el reclamante denunciaba el incumplimiento por parte del Ayuntamiento de Igüña del Acuerdo adoptado por la Comisión de Gobierno, de fecha 26-3-98, por el que se aprobaba la instalación de alumbrado público en la C/ Fondovilla, en la localidad de Quintana de Fuseros (León).

El servicio de alumbrado público, de conformidad con el art. 20 1.º) de la Ley 1/1998, de 4 de junio, de Régimen Local de Castilla y León, y 26.1 LBRL, es un servicio público mínimo (los municipios, por sí o asociados, deberán prestar en todos los municipios el servicio de alumbrado de vías públicas).

Sin embargo, el Ayuntamiento afirmaba que: *"una de las causas por las que no se ha llevado a cabo la instalación de los puntos de luz solicitados es debido a los recortes experimentados en las inversiones solicitadas"*.

Según la Jurisprudencia del TS la inexistencia de habilitación presupuestaria no dispensa a los Ayuntamientos de la obligación de cumplir y prestar los servicios previstos en el art. 26 de la Ley 7/1985, de 2 de abril. En efecto, no cabe excusar a la Administración de adoptar ciertas medidas a causa de la inexistencia de créditos presupuestarios (la habilitación de los mismos no es condición para la inexistencia del derecho sino que, por el contrario, será una consecuencia de su declaración).

A mayor abundamiento, señalar que la Administración tiene un deber de dar cumplimiento a sus propios actos y resoluciones; en este sentido no puede perderse de vista el denominado principio de autovinculación administrativa, de subordinación de la Administración a sus propias declaraciones de voluntad.

Es decir, que en aquellos casos en los que la resolución debe ser cumplida por un ente público, éste ha de hacerlo con la necesaria

diligencia, sin obstaculizar el cumplimiento de lo acordado, y adoptando las previsiones y medidas necesarias para la ejecución de acuerdo con las leyes.

Si tales medidas no se adoptan con la intensidad necesaria se corre el riesgo de que las resoluciones administrativas no sean otra cosa que meras declaraciones de intención, sin alcance práctico ni efectividad alguna.

Por todo ello, el Procurador del Común valoró la conveniencia de formular la correspondiente resolución, la cual fue aceptada con fecha 29 de junio de 2000.

#### *2.2.2. Limpieza viaria*

En los expedientes registrados con los números **Q/1315/99** y **Q/1352/99** se denunciaba la obstrucción de las aceras y calzada de una calle de Ávila.

Los reclamantes denunciaban la instalación indebida de mesas y sillas en la acera de la calle, lo cual no sólo interrumpía el paso de los viandantes, también afectaba a las condiciones de limpieza de la misma. Continuaban los reclamantes alegando que con frecuencia se encontraban cajas colocadas en la calzada para impedir el estacionamiento de vehículos.

Solicitada información al Ayuntamiento de Ávila sobre estas cuestiones, nos indicó que: *"por la Policía Municipal en fecha 26 de enero se informa que no se ha podido determinar el alcance de los hechos ante la*

*ausencia de diligencias presentadas por los interesados en la Jefatura de Policía Local".*

Debía tenerse en cuenta que entre los bienes de uso público local se encuentran las calles, según determina el art. 3 del RD 1372/1986, por el que se aprueba el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales (RB).

El art. 76 del RB establece que el uso común general de sus bienes de dominio público se ejercerá libremente, con arreglo a la naturaleza de los mismos, a los actos de afectación y apertura al uso público y a las leyes, reglamentos y demás disposiciones generales.

Según la jurisprudencia, la utilización general presupone por parte de todos los ciudadanos un derecho subjetivo a la utilización del bien conforme a su destino y a las normas de policía que reglamentan el uso, pudiéndose reaccionar contra cualesquiera medidas singulares de exclusión o prohibición del uso.

Es indudable que las vías y plazas públicas están destinadas a un uso general. La jurisprudencia ha afirmado que las calles constituyen, obviamente, bienes de uso público, como determina el art. 3.1 del Reglamento de Bienes, si bien dentro de las calles es menester distinguir entre la calzada o parte destinada normalmente al tránsito de vehículos y animales y la acera reservada a la circulación de peatones (STS 21-11-81) y que la finalidad de la calzada no es el estacionamiento sino el tránsito de vehículos y animales (STS 30-3-1987).

Por ello, mientras las aceras y la calzada de la calle objeto de la reclamación estuvieran afectas al uso público como tal vía pública, era obvio que el municipio debía ejercer sobre la calle, en su totalidad, las facultades que las leyes le encomiendan, en cumplimiento del art. 82 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases del Régimen Local, 44 del RB y de las normas de circulación.

Por otro lado, entre las normas de comportamiento que se exigen a los usuarios de las vías, reguladas en el Texto Articulado de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, RDLeg 339/1990, se incluye la prohibición de depositar o abandonar sobre la vía objetos o materias que puedan entorpecer la libre circulación, parada o estacionamiento (art. 10).

Resulta indiscutida la competencia de las autoridades municipales para la ordenación de la circulación dentro del casco urbano de las poblaciones y su potestad para adoptar al efecto las medidas pertinentes en ejercicio de sus competencias en materia de policía urbana.

La intervención de la Policía Local, tanto en su función de protección de bienes, como de ordenación y regulación del tráfico, no requiere como presupuesto la previa denuncia por parte de un particular.

Cabía, pues, que el Ayuntamiento defendiera el uso común general de sus bienes de dominio público, entre los que se encontraban las calles públicas, impidiendo que un particular sin título para ello invadiera ese dominio público ejerciendo sobre él un uso anormal.

Por lo expuesto, se consideró conveniente trasladar las consideraciones anteriores al Ayuntamiento de Ávila, en fecha 17-10-00, a fin de que, en el futuro, en caso de producirse alguna perturbación en la adecuada utilización de las aceras y calzada de la calle, se restableciera su uso general, sin necesidad de que se denunciaran los hechos por parte de los administrados.

Hasta la fecha de redacción del presente informe, no se había recibido respuesta a dicha resolución.

El expediente **Q/2125/99** se inició a partir de las manifestaciones de un vecino de Oencia (León) ante la notificación que el Ayuntamiento le había dirigido en la que se ordenaba *"proceder a la retirada del castaño en un plazo máximo de dos meses, transcurrido el cual se procederá a abrir un expediente sancionador y se procederá por parte de este Ayuntamiento a su retirada"*.

La notificación que el afectado presentaba era al parecer la única que había recibido en relación con este asunto, sin que se hubiera precedido de procedimiento administrativo alguno; así se dedujo de la información recibida del Ayuntamiento de Oencia.

La orden de ejecución es un acto administrativo que se rige por la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJPA), singularmente en cuanto a su notificación y ejecución forzosa. A la orden concreta debe preceder el informe técnico que concrete su

necesidad y su contenido y debe ser oído el interesado, trámites que, según la información remitida, no consta que se hayan llevado a cabo.

La incoación del procedimiento puede efectuarse de oficio o a instancia de cualquier interesado. La iniciación de oficio se acordará como consecuencia de un informe emitido por técnico municipal, tras comprobar el estado del inmueble, lo cual no tuvo lugar en este caso.

Por ello se advirtió al Ayuntamiento de que el informe emitido por el técnico tiene un papel relevante, ya que en él se describe la situación del inmueble o terreno, la enumeración de las deficiencias observadas y se proponen las obras que deben ser ejecutadas para dejarlos en las debidas condiciones.

Las obras deben estar perfectamente delimitadas, pues ello constituye un requisito de validez del acto administrativo. Igualmente en el informe deberá establecer un plazo prudencial y proporcionado para ejecutar las obras ordenadas. Durante ese plazo los propietarios pueden proponer alternativas técnicas, instar razonadamente una prórroga y solicitar ayudas económicas a las que tengan derecho, según el art. 106.2 Ley 5/1999, de Urbanismo de Castilla y León.

Pero es más, tal y como se ha puesto de manifiesto por la jurisprudencia, "las órdenes de ejecución de obras exigen para su acomodamiento a derecho que sean concretas, específicas y detalladas en cuanto a las operaciones a realizar." (STTS de 6 de noviembre de 1991).

En efecto, de conformidad con la STTS de 18 de septiembre de 1989 "... debe especificarse en el acuerdo administrativo que impone la orden de ejecución de tales obras cuáles hayan de ser las mismas con la descripción más detallada posible. El requisito de la previa concreción de las obras a realizar y su presupuesto, en la medida de lo racionalmente posible y previsible, junto con el requerimiento al interesado, constituye presupuesto necesario e imprescindible para la validez y eficacia jurídica de tal orden de ejecución...".

Por otro lado, la STTS de 2 de enero de 1992 establece que "no resultan suficientes las declaraciones genéricas dado que todo tipo de obra exige por su propia naturaleza la redacción del proyecto o estudio previo en que se detallen las exigibles con base a unas inexcusables exigencias... Sin dicha precisión no podría saberse si las obras ordenadas se hallan dentro del campo que trazan los arts. 181TR y 10 RDU -seguridad, salubridad y ornato público- y también, sin esa necesaria precisión o concreción de las obras, el administrado destinatario de la orden no estaría en condiciones de cumplirla".

Es requisito previo y fundamental antes de resolver conceder a los propietarios el trámite de audiencia y vista del expediente. Recordemos que prescindir de este trámite esencial es causa inequívoca de nulidad, según la Sentencia TS de 24 de febrero de 1992, o la de 14 de marzo de 1988, que declara ilegal el acuerdo que se adoptó ordenando la ejecución de unas obras omitiendo totalmente el trámite de audiencia.

Por tanto, se estimó que la notificación que constituía el objeto de la queja debería haberse cursado al interesado con base en lo preceptuado en el art. 84 de la Ley 30/1992. En efecto, el objeto de la referida notificación debiera haber sido la incoación del procedimiento para restablecer las condiciones de seguridad del terreno con el fin de que durante un plazo (no inferior a 10 días superior a 15) pudiera alegar y presentar los documentos y justificaciones que estimara pertinentes.

Es decir, al interesado no se le había indicado que podría examinar el expediente y presentar los documentos y justificaciones que estimara pertinentes, sino una resolución que ponía fin a la vía administrativa.

Debe llamarse la atención sobre el hecho de que solamente después de notificado el trámite de audiencia como tal, y oídas las alegaciones del interesado, podía el Ayuntamiento ordenar la ejecución de las obras (y no antes).

En dicha resolución se debería establecer el plazo de ejecución y el apercibimiento de que -de conformidad con el art. 10.3 RDU- transcurrido el mismo sin haberlas ejecutado se procedería a la incoación de expediente sancionador con imposición de multa en cuya resolución, además, se le volvería a requerir para la ejecución de la orden efectuada y que, de no cumplirla, se llevaría a cabo a través del procedimiento de ejecución subsidiaria previsto en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

Por lo expuesto, en fecha 17-5-00, se dirigió Resolución al Ayuntamiento de Oencia en los siguientes términos:

*“- Que se declare la nulidad de la orden notificada, sin perjuicio de que pueda incoarse un nuevo procedimiento para restablecer las condiciones de seguridad, en cuya tramitación deberán observarse las normas indicadas.*

*- Que, en el futuro, se tenga en cuenta que en el procedimiento debe obrar el informe técnico que contenga una especificación detallada de las deficiencias, de las medidas necesarias para corregirlas, del plazo para implantarlas y del valor estimativo de las obras.*

*- Que, con carácter previo a la orden de ejecución de las obras, se notifique al interesado el trámite de audiencia como tal (para que el mismo pueda realizar las alegaciones que estime oportunas).”*

A fecha de cierre de este informe no se había recibido contestación a dicha resolución.

En el expediente **Q/933/00** se denunciaban las molestias causadas como consecuencia del tránsito de ganado ovino, propiedad de un vecino de la localidad de Castrillo de Duero (Valladolid).

El Ayuntamiento, tras recabar información, nos indicaba que si bien el titular del rebaño había interesado, en abril de 2000, la concesión de licencia de actividad y obras, desde 1998 la explotación ovina de la que era propietario carecía de las licencias preceptivas de actividad y de apertura, haciendo caso omiso a los diversos requerimientos efectuados por ese Ayuntamiento al respecto, y sin que se procediese a la clausura del

establecimiento ni a la incoación de expediente alguno por falta de medios necesarios para ello (por lo que interesaron la intervención de la Junta de Castilla y León).

Asimismo, la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León de Valladolid le hacía saber que, en caso de que el Ayuntamiento no contase con los medios materiales y personales precisos para proceder a la clausura de la explotación, podría solicitar la colaboración y el auxilio de la Guardia Civil.

Además nos comunicaba que *“no obstante lo expuesto, con fecha 21 de julio se ha elevado a la Delegación Territorial propuesta de incoación de expediente sancionador contra el propietario del rebaño ovino, por una presunta infracción administrativa muy grave tipificada en el art. 28 2 b) de la Ley de Actividades Clasificadas”*.

Dado que había sido propuesta la incoación de expediente sancionador, y había solicitado el infractor la concesión de las licencias, el conflicto objeto de debate quedaba circunscrito a la cuestión relativa a la limpieza de las calles y a la acumulación de estiércol en las mismas.

Hemos de tener presente que las Corporaciones locales no pueden olvidar el contenido y alcance del art. 25 de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local que atribuye a los municipios la competencia en materia de protección de la salubridad pública.

Además, hay que tomar también en consideración que dicha Ley, en su art. 26, dispone que: "los municipios, por sí o asociados, deberán prestar, en todo caso, los servicios de limpieza viaria...".

Señalándose en el art. 74 del Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local, como bienes de uso público local, los caminos y carreteras, calles, plazas, paseos, parques, aguas, puentes, canales y demás obras públicas de aprovechamiento o utilización general cuya conservación y policía sean competencia de la entidad local.

A la vista de lo expuesto, y sin perjuicio de que resultare factible la fijación de una nueva ruta de salida del rebaño, el Procurador de Común consideró oportuno efectuar la siguiente Resolución:

*“Que por parte de la Corporación que V.I. preside se cumpla con la obligación de mantener en las condiciones de limpieza todas las zonas afectadas, a fin de evitar problemas de salubridad pública, procediendo a la limpieza de la vía reseñada. Todo ello con independencia de que se requiera al ganadero para que cumpla sus obligaciones en el caso de incumplimiento de las condiciones que se fijan en las licencias que se están tramitando para el desarrollo de la actividad agropecuaria objeto de debate.*

*Que en actuaciones sucesivas, ante posibles incumplimientos y con independencia de poner este hecho en conocimiento de la Junta de Castilla y León, se requiera el auxilio de la Fuerza Pública, siempre y cuando se carezca de los medios materiales y personales*

*necesarios para llevar a cabo las ejecuciones forzosas de los actos administrativos, previo apercibimiento según lo establecido en los arts. 93 y ss. de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.”*

El Ayuntamiento manifestó su aceptación comprometiéndose a mantener la limpieza de la vía objeto de debate.

En el expediente **Q/1803/99** se hacía alusión al incumplimiento del Bando emitido por el Ayuntamiento de Puebla de Sanabria (Zamora) de fecha 3 de agosto de 1999, en virtud del cual se apercibía a los comerciantes de esa localidad (que instalaban cajas en fachadas, colocaban reclamos ruidosos, depositaban basuras a cualquier hora...) de la posibilidad de adoptar las oportunas medidas sancionadoras, de conformidad con lo establecido en las Ordenanzas Municipales aplicables al efecto. Todo ello teniendo en cuenta que en una calle de la localidad seguían produciéndose este tipo de hechos, sin que hasta la fecha se hubieran adoptado las medidas correctoras y sancionadoras acordadas en el mismo.

Una vez admitida la reclamación a trámite, y después de requeridos lo informes oportunos, el Ayuntamiento nos hizo saber que se trataba de un problema de difícil solución, dado que el depósito de cajas y demás obstáculos en la vía pública tenía como finalidad que los coches no aparcasen en la parte delantera de las fachadas, dado que no había aceras, y en cuanto a los reclamos sonoros, manifestaban que se veían incapacitados

para actuar porque carecían de aparatos técnicos de medición y personal técnico capacitado para llevar a cabo las oportunas inspecciones.

Observamos como el Ayuntamiento ante el conflicto suscitado entre los vecinos procedió a dictar un Bando, haciendo uso de la potestad normativa que dentro de su ámbito competencial tiene reconocido, pero no se llevaba a efecto.

Somos conscientes de las dificultades que implicaba llegar a una solución satisfactoria para todos los vecinos, pero si alguno de ellos no cumple las determinaciones establecidas en el mismo, la Administración tiene un deber de dar cumplimiento a sus propios actos y, en este sentido, no puede perderse de vista el denominado principio de autovinculación administrativa, de subordinación de la Administración a sus propias declaraciones de voluntad.

Si tales medidas no se adoptan con la intensidad necesaria, se corre el riesgo de que las resoluciones administrativas no sean otra cosa que meras declaraciones de intención, sin alcance práctico ni efectividad alguna.

Por otro lado, la Ley 1/1998, de 4 de junio, de Régimen Local de Castilla y León, atribuye a los municipios de Castilla y León el deber de velar por la seguridad vial. Por lo tanto, ante el hecho de que los vecinos coloquen de manera incontrolada cajas en la vía pública en contra de lo establecido, corresponde a ese Ayuntamiento adoptar las medidas sancionadoras (multas) oportunas, para que este hecho no vuelva a

producirse, dado el riesgo que implica la colocación de objetos en vías destinadas a la circulación de vehículos.

Finalmente, el Ayuntamiento, también aducía la falta de material y personal técnico para efectuar las correspondiente mediciones de los niveles sonoros en los distintos establecimientos situados en la calle objeto de debate, de conformidad con lo establecido en el D 13/1995, de 12 de enero por el que se establecen las condiciones que deberán cumplir las actividades clasificadas por sus niveles sonoros o de vibraciones.

Ante lo expuesto, se consideró oportuno efectuar la siguiente Resolución:

*"Que por parte de ese Ayuntamiento que V.I. preside se adopten las medidas sancionadoras o correctoras que consideren oportunas respecto de aquellos vecinos que incumplen los términos del Bando objeto de debate.*

*Que por parte de ese Ayuntamiento se solicite asistencia técnica al Servicio Territorial de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio de Zamora, a fin de que se compruebe que los niveles de transmisión sonora generados por la actividad se ajustan a los límites establecidos en el Decreto 3/1995, de 12 de enero."*

Con fecha 9 de marzo de 2000 recibimos comunicación de la corporación local manifestando la aceptación de la presente resolución.

### 2.2.3. Abastecimiento de agua

En relación con el consumo de agua potable se recibió en esta Institución la queja **Q/1984/99**, en la cual se exponían los problemas que para la salud humana se derivaban de la conjunción de dos circunstancias: por un lado, los materiales empleados en las instalaciones interiores de algunos edificios y, por el otro, la composición orgánica del agua que abastecía al municipio de Burgos.

Los promotores del expediente manifestaban que: *"mediante diversos análisis, se ha podido comprobar que el agua que llega a cada edificio lo hace en buenas condiciones, totalmente clara, potable y sin óxidos, pero al ser un agua de mineralización débil y con un contenido en oxígeno algo superior al normal, resulta muy agresiva para las tuberías de acero galvanizado. Pasados pocos años la capa galvanizada de acero desaparece y el agua ataca el acero que no tarda en oxidar. Poco a poco ese óxido se va arrastrando con el agua, que se vuelve cada vez más rojiza y cuyos análisis arrojan cifras de contenido de hierro tan elevadas que hacen impensable que se pueda beber"*.

Pues bien, es claro que la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (art. 25), atribuye competencia a los Ayuntamientos para proteger la salubridad pública, lo cual implica el deber de tomar las precauciones necesarias para evitar el peligro de contaminación de las aguas destinadas al consumo humano. Además, el art. 42.3 de la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad, dispone en su

apartado a) que, sin perjuicio de las demás competencias de las Administraciones públicas, los Ayuntamientos tienen responsabilidad en materia de control sanitario del abastecimiento de aguas.

Es cierto que las conducciones interiores de los edificios no pertenecen a la red municipal de suministro de agua potable; sin embargo, la Administración debe controlar la adecuación de los materiales empleados en la construcción de aquéllas.

La queja se admitió a trámite, solicitándose información tanto al Ayuntamiento de Burgos como a la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León.

El Ayuntamiento no remitió ningún informe a esta Institución. Sin embargo, de la respuesta enviada por la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Burgos se desprende la veracidad de las alegaciones de los reclamantes, es decir, la concurrencia de las dos circunstancias expuestas que motivaban la transformación de las condiciones de potabilidad del agua: la naturaleza del material utilizado en las conducciones interiores (acero galvanizado) y las características del agua de abastecimiento de la ciudad.

Según la información remitida: *"desde el Servicio Territorial de Sanidad y Bienestar Social dicha problemática se ha investigado en diferentes ocasiones, al ser un problema que ha surgido en varias zonas de la ciudad.*

*Los resultados obtenidos determinan que el agua que abastece a la ciudad es potable y que por el tipo de tubería utilizada en esas viviendas, y las características del agua, provocan la presencia de óxido férrico, haciéndola "im potable" en los niveles guías de ese metal y en las circunstancias organolépticas del agua".*

Por otro lado, está fuera de duda que la actividad de edificación está sometida a licencia municipal, de lo que se deriva que el Ayuntamiento puede condicionar la licencia de obras a la utilización de materiales en las instalaciones interiores que no causen el efecto denunciado, siempre que tales determinaciones se incluyan en la normativa urbanística, lo cual no pudo constatarse por parte de esta Institución.

El control de calidad de las edificaciones y, en general, toda aquella normativa que de una u otra forma incida en la prestación de servicios municipales constituye una obligación municipal.

Las normas establecidas en la Orden de 9 de diciembre de 1975, Normas Básicas para las instalaciones interiores de suministro de agua, se refieren, en la Norma 1.4, a los materiales que constituyen las instalaciones interiores: "1.4.1. Los materiales empleados en tuberías y grifería de las instalaciones interiores deberán ser resistentes a la corrosión y totalmente estables con el tiempo en sus propiedades físicas (resistencia, rugosidad, etc.). Tampoco deberán alterar ninguna de las características del agua (sabor, olor, potabilidad, etc.)".

El RD 1138/1990, de 14 de septiembre, que aprueba la Reglamentación Técnico-Sanitaria para abastecimiento y control de calidad de las aguas potables de consumo público, en su art. 8, dispone que todos los elementos integrantes de un sistema de abastecimiento de aguas potables de consumo público estarán contruidos con materiales que no introduzcan en el agua del sistema sustancias, microorganismos o formas de energía que degraden las condiciones de potabilidad.

En el punto 22.1.5 establece también que las instalaciones integrantes de un sistema de abastecimiento de aguas potables de consumo público deberán cumplir, además, cualesquiera otras condiciones higiénico-sanitarias establecidas en sus respectivas esferas de competencia por los organismos de la Administración Pública.

Por lo expuesto, según el criterio de esta Institución, el Ayuntamiento de Burgos debería aprobar la normativa procedente para prohibir la utilización de materiales en las tuberías interiores de los edificios que degraden las condiciones de potabilidad del agua, en atención a la composición del agua que abastece la ciudad.

Por lo que se refiere a los edificios ya contruidos y afectados por este problema sería deseable su adaptación progresiva a las nuevas medidas que se contemplen. Para sufragar el coste de las obras, podría acudirse a la creación de una línea de subvenciones por esa Administración en coordinación con el organismo autonómico encargado de velar por la sanidad de las aguas para el consumo humano.

Con fecha 13 de junio de 2000 se dictó Resolución al Ayuntamiento de Burgos en los siguientes términos:

*"- Que por parte de esa Corporación se proceda a modificar las ordenanzas urbanísticas con el fin de prohibir la utilización de materiales en las conducciones interiores de los edificios que impidan la alteración de la potabilidad del agua, a fin de que el control pueda efectuarse en el momento del otorgamiento de las licencias de construcción.*

*- Que se proceda a actuar en coordinación con la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León con el fin de crear una línea de subvenciones para solucionar el problema en las edificaciones existentes."*

En lo referente al suministro de agua, el ejercicio de las competencias municipales no excluye, ni puede excluir, la ordenación de la materia por la Administración y con competencia material incidente en aspectos relacionados con la misma. De esta manera, las competencias de la Administración autonómica en materia de defensa y protección de consumidores y usuarios, industria y sanidad, facultan de manera directa a la misma para actuar potestades de verificación, control y policía en lo referente a la cuestión planteada, máxime cuando la misma afecta al ámbito general de la protección de consumidores y usuarios.

Por ello, en la misma fecha que la anteriormente reseñada, se formuló la Resolución siguiente al organismo autonómico:

*"- Que por parte de ese organismo se proceda, si no se hubiere contemplado esta posibilidad, a aprobar la normativa sectorial sobre las conducciones interiores de los edificios que impida la utilización de materiales que modifiquen las propiedades del agua en atención a las especiales características de la que se suministra en Burgos.*

*- Que se actúe coordinadamente con el Ayuntamiento de Burgos con el fin de valorar la conveniencia de subvencionar las obras de sustitución de las tuberías de las edificaciones existentes afectadas por el problema."*

La resolución no obtuvo respuesta en el caso del Ayuntamiento de Burgos y, por otro lado, la contestación de la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Burgos suponía el rechazo de la resolución emitida.

El expediente **Q/1250/00** fue incoado de parte, contra el Ayuntamiento de Santibáñez de Zarzagurda. En el escrito de queja se hacía alusión a los graves problemas de abastecimiento de agua potable en época estival que sufría la localidad de Mansilla provocados por el riego indiscriminado de las huertas existentes en el mismo casco urbano del pueblo.

Una vez admitida a trámite la queja y después de dirigirnos a la Administración afectada en petición de información, se observó, tras el estudio de la documentación remitida, que los hechos denunciados eran

ciertos aunque se comunicaba que era la Entidad Local Menor de Mansilla la que gestionaba el servicio.

A la vista del informe elaborado por la Administración municipal se comenzó recordando que la importancia del agua para la vida humana justificaba que el suministro de agua potable para consumo humano hubiera sido elevado a la condición de servicio público, constituyendo desde hace bastante tiempo un servicio mínimo obligatorio a prestar en todos los municipios (art. 26.1 a) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local) que los vecinos pueden exigir al Ayuntamiento (art. 18.1 g) de la citada Ley). Es claro que, en cuanto servicio público, el suministro de agua ha de producirse de acuerdo con los criterios de continuidad y regularidad, salvo circunstancias excepcionales.

Completando esta regulación, la Ley 46/1999, de 13 de diciembre, llevó a cabo una muy relevante modificación de la Ley de Aguas de 1985 introduciendo, entre otros temas que más adelante se abordarán, un orden de preferencia en lo que se refiere al uso privativo de las aguas y estableciendo en su art. 58. 3 el siguiente:

1º. Abastecimiento de población, incluyendo en su dotación la necesaria para industrias de poco consumo de agua situadas en los núcleos de población y conectadas a la red municipal.

2º. Regadíos y usos agrarios.

3º. Usos industriales para producción de energía eléctrica.

4°. Otros usos industriales no incluidos en los apartados anteriores.

5°. Acuicultura.

6°. Usos recreativos.

7°. Navegación y transporte acuático.

8°. Otros aprovechamientos. El orden de prioridades que pudiere establecerse específicamente en los planes hidrológicos de cuenca, deberá respetar en todo caso la supremacía del uso consignado en el apartado 1°. de la presente enumeración.”

En este sentido de la preferencia, también ha incidido la jurisprudencia del Tribunal Supremo. Así, la Sentencia de 13-10-1989 (RJ 7362) señala que "en épocas de sequía como la que padecen algunas regiones de nuestra geografía, están más que justificadas las medidas de carácter excepcional que pueden adoptar las Administraciones Públicas para el uso racional de este recurso; sólo la abundancia del líquido elemento justificaría que el suministro de agua potable alcanzara al riego de huertos, jardines y llenado de piscinas".

Por otro lado, aunque no por ello menos importante, la citada Ley 46/1999 ha introducido importantes instrumentos para afrontar las nuevas demandas en relación con el recurso del agua, potenciando las políticas de ahorro de dicho recurso.

A la vista de lo reseñado, no pudo dejar de considerar esta Institución que constituye una obligación municipal, de indudable

trascendencia, la prestación del servicio público de suministro de agua potable para consumo humano, de acuerdo con los criterios de continuidad y regularidad.

Por todo ello, y al amparo de las facultades conferidas por el art. 19 de la Ley 2/1994, de 9 de marzo, del Procurador del Común de Castilla y León, se formuló la siguiente Resolución:

*“1. Que se instalen sistemas homologados de control que permitan medir los consumos de agua.*

*2. Que se elabore la correspondiente Ordenanza Fiscal donde, por un lado, se establezcan distintos cuadros tarifarios según los usos y, por otro lado, se potencie el ahorro de dicho recurso.*

*3. Que se adopten medidas excepcionales que permitan garantizar en todo momento el suministro de agua potable para consumo humano, incluyendo la posibilidad de corte del suministro para aquellos que incumplan las reglas ordinarias o excepcionales que se establezcan, siempre con observancia de las exigencias de la proporcionalidad y de la audiencia del interesado, cuando con aquellas infracciones se esté poniendo en peligro el adecuado funcionamiento del servicio.”*

#### *2.2.4 Alcantarillado*

En el expediente **Q/1158/00** se hacía alusión al deficiente estado en que se encontraba una fosa séptica situada al margen del río Zapardiel en la localidad de Barromán (Ávila).

Iniciadas las diligencias oportunas, el Ayuntamiento nos comunica que la fosa en cuestión se encontraba limpia y sellada. Sin embargo, según el acta de inspección del Servicio Territorial de Medio Ambiente de la Junta de Castilla y León:

- El techo de la cámara cerrada está roto en su mayor parte pudiendo verse los fangos residuales y la colmatación del depósito.
- La fosa no había sido limpiada en mucho tiempo.
- La capacidad de depuración actual de la fosa es mala, vertiendo las aguas residuales en las mismas condiciones que llega al colector.

La Ley 1/1998, de 4 de junio de Régimen Local de Castilla y León, en su art. 20.1 l) y m) atribuye a los municipios de Castilla y León competencia en materia de Salud Pública, Sanidad y Red de suministro y tratamiento de aguas. Servicios que han de prestarse a los vecinos en condiciones de calidad adecuadas, y de igualdad entre ellos, con independencia del núcleo en que residan (art. 21).

Asimismo, el art. 57 de la Ley de Ordenación del Sistema Sanitario de Castilla y León atribuye competencia a las Corporaciones Locales, de acuerdo con lo establecido en la legislación de Régimen Local, en la Ley

General de Sanidad y en la presente Ley, en materia de Salud Pública y, en concreto, según su punto a) en "el saneamiento de aguas residuales".

En el caso que nos ocupa, no podíamos deslindar el problema del mantenimiento de la fosa séptica con el servicio mínimo de saneamiento de aguas residuales y el control medioambiental, ya que son cuestiones íntimamente ligadas.

Como señala la STTS de 1 de junio de 1979, conviene destacar el dato esencial de que el servicio de alcantarillado es un auténtico servicio público, configurado específicamente entre los que vienen a satisfacer los distintos fines asignados a los municipios, convirtiéndose en un fin de cumplimiento obligatorio, por figurar entre los exigibles como mínimos, configuración que permanece en la actualidad a la vista de lo dispuesto en los arts. 25.2 h) y 26 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local; competencias que, desde el punto de vista del control sanitario del medio ambiente, en cuanto a tratamiento de aguas residuales, atribuye a los Ayuntamientos el art. 42 de la Ley 14/1986, de 25 de abril General de Sanidad.

Por otro lado, sabido es que el criterio jurisprudencial es contrario a la solución del sistema de evacuación de aguas por fosas sépticas cuando en la zona de que se trata existe un gran número de viviendas ( STTS 13 de junio de 1988).

Esta Institución es consciente de que para algunos de nuestros núcleos de población la sustitución o eliminación de estas fosas entraña

gran dificultad. Ahora bien, hemos de manifestar que sólo deberían subsistir en casos muy excepcionales (por ejemplo imposibilidad material de conexión con la red general de saneamiento por técnicas normales) y siempre que reuniesen las condiciones necesarias para evitar los peligros medioambientales, ya que, lamentablemente, la realidad nos muestra que lo que se califica como una fosa séptica es generalmente uno de los llamados "pozos negros" totalmente prohibidos.

Por todo ello, se consideró adecuado formular la siguiente Resolución:

*"Que por parte de esa Corporación Local se adopten las medidas oportunas al objeto de limpiar y sellar la fosa séptica objeto de debate, así como garantizar la prestación del servicio de recogida y tratamiento de aguas residuales en condiciones de calidad adecuadas".*

El Ayuntamiento, después de aceptar la Resolución, nos comunica finalmente que la fosa séptica se encuentra limpia, sellada y vallada.

En el expediente de queja registrado con el número de referencia **Q/931/00** se hacía alusión a los perjuicios causados como consecuencia de la rotura del colector de las aguas residuales próximo a la vivienda del reclamante.

Practicadas las diligencias adecuadas para comprobar el hecho denunciado, y una vez analizada la documentación obrante en el presente

expediente, en especial el acta de inspección del Servicio Territorial de Sanidad y Bienestar Social de la Junta de Castilla y León de Soria, se constató la veracidad de lo sostenido por el afectado.

En este campo hemos de partir del intento de la LRBRL de conjugar, por un lado, la obligación municipal de prestación de los servicios mínimos con el derecho del vecino a exigirla, como así resulta del art. 18.1 g) y, en su caso, el establecimiento del correspondiente servicio público en el supuesto de constituir competencia propia de carácter obligatorio. En este sentido se pronuncia la STTS de 25 de abril de 1989.

Por su parte, dentro del ámbito territorial de nuestra Comunidad Autónoma, la Ley 1/1998, de 4 de junio, de Régimen Local de Castilla y León, también es clara. Así, el art. 20.1 l) y m) atribuye a los municipios de Castilla y León competencia en materia de Salud Pública, Sanidad y Red de suministro y tratamiento de aguas. Servicios que han de prestarse a los vecinos en condiciones de calidad adecuadas, y de igualdad entre ellos, con independencia del núcleo en que residan (art. 21).

Asimismo, el art. 57 de la Ley de Ordenación del Sistema Sanitario de Castilla y León atribuye competencia a las Corporaciones Locales, de acuerdo con lo establecido en la legislación de Régimen Local, en la Ley General de Sanidad y en la presente Ley, en materia de Salud Pública y, en concreto, sobre "el saneamiento de aguas residuales".

Nuestro Tribunal Constitucional considera que: *"mantener un servicio implica la prestación de los trabajos necesarios para la cobertura mínima de los derechos que el propio servicio satisface"*.

Y nuestro Tribunal Supremo considera como causa que origina responsabilidad administrativa los daños causados no solamente por las filtraciones y pérdidas procedentes de conducciones de agua potable, o por la inadecuada ubicación del colector, sino también por rotura de colector de saneamiento municipal. Según la STTS de 26 de Noviembre de 1983, "...la causa eficiente o decisiva para la producción de los daños de referencia no radicaba en la simple rotura de la tubería de reducido diámetro para la conducción de aguas potables, sino en la insuficiencia del colector municipal para albergar y evacuar adecuadamente en la situación excepcional y de emergencia que consta probado el inusitado caudal de agua y sus consiguientes arrastres".

En STTS de 21 de enero de 1992 nuestro Tribunal Supremo se pronuncia en los siguientes términos: "Conviene destacar el dato esencial de que el servicio de alcantarillado es un auténtico servicio público, figurando específicamente entre los que vienen a satisfacer los distintos fines asignados a los municipios (art. 101.2, c) LRL) convirtiéndose en un fin de cumplimiento obligatorio, por figurar entre los exigibles, como mínimos, cuando el municipio cuente con un núcleo urbano de más de 5.000 habitantes. Servicio cuya prestación debe generalizarse".

Por todo ello, se consideró oportuno formular la siguiente Resolución:

*"Que por parte de esa Corporación Local se adopten las medidas oportunas al objeto de reparar el colector municipal y garantizar la prestación del servicio de recogida y tratamiento de aguas en condiciones de calidad adecuadas, así como la salubridad y salud de los vecinos del lugar, de conformidad con lo establecido en la Ley 1/1998, de 4 de junio, del Régimen Local de Castilla y León y en la Ley del Sistema Sanitario de Castilla y León. Todo ello sin perjuicio de la posible responsabilidad patrimonial en que pudiera haber incurrido ese Ayuntamiento por los daños y perjuicios, efectivamente irrogados en los bienes del reclamante como consecuencia de la rotura del colector".*

A la fecha del cierre de este informe nos encontramos a la espera de recibir respuesta de la Administración afectada.

Los firmantes de la queja **Q/1900/00** denunciaban múltiples carencias en la prestación de servicios municipales en una zona de Valladolid, carencias que abarcaban, según el escrito de queja, desde problemas de ordenación de tráfico y circulación peatonal, incumplimiento de previsiones relativas a espacios libres públicos, ausencia de medidas ante las deficientes condiciones higiénicas de una parcela de titularidad municipal, hasta la ausencia de servicios municipales de saneamiento, abastecimiento de agua potable y pavimentación de las vías.

Después de solicitar al Ayuntamiento de Valladolid la emisión de un informe sobre los diversos aspectos denunciados y examinar la información remitida, se consideró oportuno realizar algunas consideraciones:

1.- En cuanto a los problemas de tráfico y circulación peatonal existentes en la zona, precisamente de los términos del informe se desprendía la realidad de los mismos, pues se reconocía que *"las características geométricas de las calles del barrio y el incremento del tráfico rodado y peatonal hacen necesario proceder a la reordenación del tráfico rodado y peatonal en todas las calles. Por este motivo, en el mes de mayo de 2000 se comienza a elaborar un proyecto de reordenación del tráfico en el barrio"*.

Después de dar cuenta de las actuaciones realizadas desde esa fecha, consistentes en dar audiencia a una asociación vecinal, en el mismo informe se indicaba que *"los técnicos han continuado con la elaboración del proyecto de ordenación del tráfico y en el día de la fecha (23-11-2000) se está realizando la memoria y planos definitivos de este proyecto, estando previsto que antes del 15 de diciembre se remitan para su tramitación y posterior ejecución"*.

Teniendo en cuenta que la remisión del informe desde esa oficina municipal tuvo lugar el 11 de diciembre de 2000 y que su recepción en la Institución se produjo el 18 de diciembre, según las previsiones efectuadas

por el servicio municipal que informa, en el momento en que se remitió el mismo el proyecto debía haberse aprobado.

Lo cierto es que se estimó conveniente que se agilizara al máximo la ejecución de las medidas que los servicios técnicos hubieran considerado adecuadas sin que, por otro lado, debieran haberse demorado hasta que los administrados solicitaron su implantación, como en el caso de la señalización instalada en una de las calles, motivada por el incremento del tráfico rodado después de la ocupación de las nuevas viviendas de protección oficial construidas en la zona.

2.- También los reclamantes habían denunciado en su escrito de queja las condiciones de salubridad pública de una parcela de titularidad municipal.

Sobre esta cuestión, del informe municipal se desprendía la existencia de una parcela de titularidad municipal y otra de titularidad privada cuyas condiciones de seguridad no son adecuadas. En concreto: *"En la parte posterior de dicha calle, existe otra parcela municipal (Parcela B), en la zona donde se encuentran instaladas dos porterías de fútbol y en la que se aprecia alguna mala hierba en meses extremos. Según el Plan General de Ordenación Urbana de Valladolid está considerada dotacional general por lo que no sería competencia de este servicio realizar dicha limpieza. Por último, la zona donde se observa más maleza es en la parcela colindante con la anteriormente citada (Parcela C), un*

*terreno en talud presumiblemente de propiedad privada y que se encuentra sin cercado".*

Respecto a esta cuestión debe tenerse en cuenta que los propietarios de terrenos deben mantenerlos en condiciones de seguridad, salubridad, ornato público y habitabilidad según su destino así como realizar los trabajos precisos para conservar o reponer dichas condiciones, conforme establece en la actualidad el art. 8 b) de la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León.

En el primer caso, tratándose de un terreno de titularidad municipal, corresponde al Ayuntamiento mantener las condiciones de seguridad y salubridad exigibles, sin que su consideración como parcela dotacional excluya la responsabilidad del Ayuntamiento, con independencia de los trabajos que deba acometer para lograrlo.

En cuanto a la parcela de propiedad particular (parcela C), cuando se aprecien deficiencias que afecten a las condiciones de seguridad y salubridad de los inmuebles, el Ayuntamiento deberá dictar una orden de ejecución para su subsanación.

La orden de ejecución es un acto administrativo que se rige por la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, singularmente en cuanto a su notificación y ejecución forzosa.

3.- Deficiencias en la prestación de los servicios municipales de saneamiento, abastecimiento de agua potable y pavimentación de las vías.

Del informe municipal resultaba que algunas calles no se encontraban pavimentadas, existían calles sin servicio de agua y sin servicio de saneamiento, incluso se reconocía que *"debido a la carencia de alcantarillado, las parcelas ocupadas de la zona disponen frecuentemente de pozos negros"*.

Entre las conclusiones que se hacen constar en el informe elaborado por el Servicio Municipal de Agua se recogen las irregularidades que a continuación se describen:

*“\* Consumos de agua ilegales de redes municipales e incluso construcción de redes por los propios consumidores, con entronques y acometidas realizados al margen del Ayuntamiento y la empresa concesionaria del servicio.*

*\* Vertidos de saneamiento al Canal del Duero. El control de estos vertidos no es competencia de Aguas de Valladolid, si bien pueden evitarse con la construcción de un interceptor paralelo al canal.*

*\* Ausencia de certificados de exención de la tasa de saneamiento en abonados sin servicio de alcantarillado que están pagando dicha cuota además de las mondas de las fosas sépticas.*

*Por todo ello, y dada la existencia de población dentro del área de planeamiento específico que constituye la Cuesta de las Flores, es*

*urgente la planificación de dicha zona, a fin de terminar con las condiciones de precariedad en que se hallan sumidos los ciudadanos que la ocupan, especialmente los que carecen por completo de los servicios de abastecimiento y saneamiento."*

En fin, el informe remitido revelaba una situación deficitaria de las condiciones de prestación de los servicios municipales de suministro de agua potable, saneamiento y, aunque en menor medida, de pavimentación de las calles de la zona de las Flores.

La Ley 7/1985, de 2 abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, enumera entre las competencias de los Ayuntamientos (art. 25) el suministro de agua, alcantarillado y pavimentación de vías públicas y, entre las obligaciones ineludibles de éstos, la del abastecimiento domiciliario de agua potable, alcantarillado y pavimentación de vías públicas(art. 26). Así lo ha declarado también la jurisprudencia del Tribunal Supremo (entre otras, STS 1-6-1979, 21-11-1996).

El mencionado art. 26 LRBRL contiene unos niveles mínimos de prestación de servicios públicos fundamentales en todo el territorio español (art. 158.1 CE) y asigna la responsabilidad primaria para su aseguramiento al municipio; lo cual supone un mandato a los Ayuntamientos para que aseguren a los vecinos la prestación de estos servicios fundamentales.

Además, a tenor de lo que dispone el art. 18.1 g) de la Ley 7/1985, los interesados ostentan el derecho subjetivo a que se les preste el servicio público, en el supuesto de constituir una competencia municipal propia de

carácter obligatorio, salvo lo dispuesto en el art. 26.2 de la Ley 7/1985, que no resulta de aplicación en este caso.

Debe insistirse por tanto en la existencia de una obligación ineludible que pesa sobre el Ayuntamiento de proceder al cumplimiento de las obligaciones que la Ley le impone en forma expresa.

4.- Respecto a las previsiones relativas a espacios libres destinados a parques públicos y zonas verdes y las dotaciones existentes relativas a centros culturales, docentes, asistenciales y sanitarios se solicitó ampliación de información con el fin de conocer si se cumplían las proporciones mínimas que la legislación urbanística establece al respecto.

Respecto de las cuestiones denunciadas en los tres primeros apartados, se consideró oportuno formular con fecha 20-12-00 la siguiente Resolución:

*"- Que se agilice la ejecución de las medidas previstas para la reordenación del tráfico de vehículos en el barrio.*

*- Que se ejecuten los trabajos necesarios para el mantenimiento de las parcelas de titularidad municipal en condiciones de salubridad y seguridad adecuadas y, respecto a las parcelas de propiedad privada, se dicten las órdenes de ejecución procedentes, bajo apercibimiento de ejecución subsidiaria.*

*- Que por parte de ese Ayuntamiento se adopten las medidas tendentes a lograr la eficaz prestación de los servicios públicos de*

*suministro de agua potable, saneamiento y pavimentación a fin de evitar que en el futuro se produzcan situaciones como las descritas.*

*- Que se regularicen las situaciones de ilegalidad detectadas en las conexiones a la red municipal de suministro de agua y vertidos de aguas residuales requiriendo la intervención del organismo de cuenca, en caso necesario."*

Hasta el momento de la redacción de este informe no se había recibido respuesta a la resolución formulada, como tampoco la ampliación de información requerida con relación a la cuarta cuestión denunciada a la que se ha hecho referencia.

#### *2.2.5. Pavimentación de vías*

Resulta evidente el papel decisivo que han tenido las obras de construcción de infraestructuras viarias, para el desarrollo de nuestra comunidad y del país en general. Sin embargo, del resultado de las indagaciones practicadas desde esta Procuraduría se ha constatado que aún existen núcleos de población en los que el servicio mínimo de pavimentación de vías públicas o es inexistente o presenta grandes deficiencias.

Así, en el expediente **Q/635/00** el reclamante denunciaba el deficiente estado en que se encontraba la calle El Palomar, en la localidad de Mozos de Cea (Ayuntamiento de Villazanzo, Palencia), habida cuenta

del elevado número de baches existente en ella lo que dificultaba el tránsito por la misma, amén de constituir un riesgo de accidentes de tráfico.

Una vez analizada la documentación que nos fue remitida, se constató el deficiente estado en que se encuentra la referida vía.

La Ley 1/1998, de 4 de junio, de Régimen Local de Castilla y León, en su art. 20 e), atribuye a los municipios de esta Comunidad Autónoma competencia en materia de pavimentación y conservación de vías y caminos.

Se considera de interés general y esencial para la Comunidad Autónoma que todos los municipios integrados en la misma, solos o asociados, presten a sus vecinos, en condiciones de calidad adecuadas, los servicios mínimos establecidos en la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local. Estando obligados además, respecto a sus vecinos, a realizar una prestación de este servicio en condiciones de igualdad, con independencia del núcleo en que residan.

Asimismo, la vigente Ley de Bases de Régimen Local impone a los municipios el deber de prestar el servicio de pavimentación de vías públicas (art. 26.1).

Sin embargo, lo cierto es que dichas obras, en muchos casos, exceden de las posibilidades financieras municipales, razón por la cual existe un sistema de ayudas financieras para las inversiones precisas a este

fin las cuales se benefician del régimen de Cooperación Provincial y de los Planes Provinciales de Obras y Servicios.

En este sentido el art. 21. 4 de la Ley de Régimen Local de Castilla y León establece que la prestación homogénea de los servicios mínimos constituye un objetivo a cuya consecución se dirigirán preferentemente las funciones asistenciales y de cooperación municipal de las Diputaciones Provinciales, así como la coordinación y ayudas de la Comunidad Autónoma.

Por su parte, el art. 26.3 LBRL señala que la asistencia de las Diputaciones a los municipios prevista en el art. 36 se dirigirá preferentemente al establecimiento y adecuada prestación de los servicios públicos mínimos. Por otro lado, el art. 36.2.b) de la misma Ley establece que la Diputación asegura el acceso de la población de la provincia al conjunto de los servicios mínimos de competencia municipal y la mayor eficacia y economicidad en la prestación de estos mediante cualesquiera fórmulas de asistencia y cooperación con los municipios.

No obstante, y en última instancia, en el art. 22 de la Ley 1/1998, de 4 de junio, se regula la posibilidad de que los municipios, temporalmente, puedan ser dispensados por la Junta de Castilla y León de la obligación de prestar determinados servicios mínimos, a solicitud de los respectivos Ayuntamientos, siempre que se funden en alguna de las siguientes circunstancias:

a) Que por sus características peculiares resulte imposible o muy difícil el establecimiento o adecuada prestación de dichos servicios por el propio municipio.

b) Que no sea posible su establecimiento o prestación en breve plazo, aun utilizando procedimientos de asociación con otros municipios o de cooperación con otras Administraciones Públicas.

c) Que el esfuerzo fiscal no sea inferior a la media de los municipios de características análogas de la Comunidad.

Solicitud que habrá de resolver la Junta de Castilla y León, previa audiencia de la Diputación Provincial correspondiente.

En consecuencia, el Procurador del Común consideró la oportunidad de formular la siguiente Resolución:

*"Que por parte de esa Administración se utilicen todos los mecanismos legalmente establecidos y acometa aquellas actuaciones necesarias en aras a mantener la calle el Palomar sita en la localidad de Mozos de Cea en condiciones de calidad adecuadas para su utilización con arreglo a sus fines."*

A la fecha de la elaboración del presente informe seguimos a la espera de la respuesta municipal.

Una Corporación Municipal de la provincia de León se dirigió esta Institución para poner de manifiesto el deficiente estado del firme de la

carretera autonómica LE-133, Astorga-Nogarejas, que servía de acceso al municipio, **Q/1605/99**.

De la información remitida por la Dirección General de Carreteras e infraestructuras, dependiente de la Consejería de Fomento, se desprendía la necesidad de proceder a un acondicionamiento de esta carretera, aunque por el momento dicha actuación se encontraba subordinada a limitaciones presupuestarias.

En palabras del organismo autonómico, *"los siempre escasos recursos que pueden destinarse a carreteras para atender todas las necesidades, lo que ocurre en todas las Administraciones responsables de estas infraestructuras, hace que sea necesario proceder a una priorización de las actuaciones... Antes de que finalice el año 2000 está previsto disponer de un nuevo Plan Regional de Carreteras hoy día en fase preliminar, en el cual podrá incluirse el acondicionamiento de la carretera, sin que en estos momentos pueda establecerse cuando será dicho acondicionamiento"*.

No obstante, no podía olvidarse la responsabilidad que el art. 57 del RDLeg 339/1990, de 2 de marzo (LSV), impone al titular de la vía de mantenimiento de la misma en las mejores condiciones de seguridad para la circulación y la instalación y conservación en ella de las adecuadas señales y marcas viales.

En ocasiones, la jurisprudencia ha admitido la obligación de indemnizar los perjuicios causados a los conductores como supuesto de

responsabilidad patrimonial de la Administración, siempre que concurren todos los requisitos necesarios para que pueda estimarse la existencia de dicha responsabilidad, de acuerdo con los parámetros de diligencia funcional exigibles que imponen a la Administración titular de la carretera realizar las operaciones de conservación y mantenimiento, incluyendo las referentes a señalización.

La falta de adopción por la Administración de las medidas necesarias para evitar o, al menos, minimizar accidentes, desemboca en la obligación de indemnizar los daños inherentes al funcionamiento de un servicio público del que es titular.

El Tribunal Supremo ha declarado la responsabilidad patrimonial de la Administración demandada con fundamento en el funcionamiento anormal del servicio público de carreteras a quien compete mantener en correcto estado de conservación todos los elementos funcionales de la vía (SSTS 22-3-99, 13-5-99, 6-11-98, 25-3-97, 2-12-96, 20-11-90).

Por ejemplo, en la STS 22-3-99 se afirma que "es un claro supuesto en que los daños producidos tienen su causa en el funcionamiento de los servicios públicos al existir en una vía pública de titularidad municipal un socavón profundo sin señalar, criterio éste que aparece expresado en las Sentencias de este Tribunal de Conflictos de fechas 23 de octubre de 1997 y 17 de diciembre de 1997"; y, según la STS 13-5-99, "la existencia de baches, afirmada en el atestado de la Policía Municipal, sin duda determinantes de la existencia de charcos, demuestra un deficiente

cumplimiento del deber de la Administración de conservar en buen estado las vías de circulación".

Por ello, aunque no se prejuzgaba la existencia de una deficiente prestación del servicio de seguridad vial en este caso, se puso de manifiesto a la Dirección General de Carreteras e Infraestructuras, dependiente de la Consejería de Fomento, el deber inexcusable que incumbe a la Administración de garantizar a los usuarios el adecuado estado de las carreteras en todo momento o, en su defecto, la conveniente señalización que advierta del posible peligro.

Puesto que, según el informe evacuado por la Dirección General citada, *"hasta ahora no se ha podido realizar un arreglo en profundidad, aunque se han ejecutado obras de conservación"*, sin que se hubiera especificado si tales obras eran recientes, ni su envergadura, resultaba posible que se hubieran producido nuevos desperfectos en la pavimentación de la vía y, en previsión de que la futura actuación más profunda se demorara, con fecha 16-3-00 se consideró conveniente dirigir al organismo autonómico la siguiente Resolución:

*"Que, previa la comprobación del estado actual del firme de la carretera de titularidad autonómica LE-133 Astorga-Nogarejas, se proceda a realizar las reparaciones necesarias para garantizar su seguridad y se evalúe la posible existencia de peligro para la circulación, procediéndose en este caso a instalar la señalización procedente."*

En respuesta a la resolución, la Dirección General de Carreteras e Infraestructuras informó que la misma había sido remitida al Servicio Territorial de Fomento de León *“para que en el caso concreto de la carretera Astorga-Nogarejas se tenga en cuenta con especial interés la recomendación que se contiene.”*

En el expediente **Q/1884/99**, entre otros extremos, se denunciaba el incumplimiento del Acuerdo del Ayuntamiento adoptado en sesión ordinaria celebrada el 5 de octubre de 1999, por el que se acordaba prohibir el paso a vehículos pesados por determinada zona de la localidad de Baltanás.

El Ayuntamiento, en respuesta a nuestra petición de información, nos hacía saber que el propietario del camión, a partir de la notificación del acuerdo de Pleno, *"no ha vuelto a pasar por la mencionada calle con vehículos pesados"*, añadiendo que *"las rodadas apreciadas en el reportaje fotográfico pueden pertenecer a cualquier vehículo"*.

Pues bien, con independencia del grado de cumplimiento del Acuerdo municipal, esta Institución constató que los daños causados por el tránsito de vehículos por determinada vía pública eran debidos, en parte, a la carencia de asfaltado y encintado de aceras.

En base a lo expuesto se procedió a formular la siguiente Resolución formal que fue aceptada el 13 de enero de 2001, en el sentido de proceder al acondicionamiento de la vía:

*"Que por parte de esa Administración se articulen los mecanismos legalmente establecidos para acondicionar adecuadamente la zona objeto de debate mediante el asfaltado y encintado de aceras."*

### **2.3. Varios**

En el expediente registrado en esta Institución con el número de referencia **Q/1215/00** se hacía alusión, por un lado, al deficiente estado de la fuente de agua potable del parque municipal de juegos. Por otro lado, en cuanto a los juegos infantiles instalados en el mismo parque, indicaban los firmantes de la reclamación que *"varios de los aparatos de juegos precisan arreglos, pues uno está totalmente desprendido y, en el otro, ya dos niños han sufrido accidentes al quedar aprisionados sus dedos en el orificio de la base"*.

En el informe del Ayuntamiento de Ciudad Rodrigo (Salamanca) se hacía constar que: *"efectivamente, en ocasiones, tanto las fuentes como los aparatos para juegos pueden llegar a deteriorarse."*

*No obstante, a través de la Delegación Municipal de Parques y Jardines, se viene procediendo a una reparación continua, aunque en ocasiones no sea con toda la rapidez que este Ayuntamiento desearía dada la escasez de recursos de que se dispone"*.

La LO 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, dispone en su art. 11 que las Administraciones Públicas deberán tener en

cuenta las necesidades del menor al ejercer sus competencias, procediendo a la adecuada regulación y supervisión de aquellos espacios en los que habitualmente permanecen niños y niñas.

La preocupación por la seguridad infantil se ha plasmado en el RD 2330/1985 y en los posteriores RD 880/1990 y RD 204/1995, los cuales, sin embargo, excluyen de su aplicación los equipos destinados a la utilización colectiva en terrenos de juego y los equipos deportivos. Sin embargo, resulta de aplicación a estas instalaciones lo dispuesto en el RD 44/1996, de 19 de enero, sobre medidas para garantizar la seguridad general de los productos puestos a disposición del consumidor, por medio del cual se traspone el contenido de la Directiva 92/50/CEE al ordenamiento interno.

Es necesario subrayar que, en ocasiones, la jurisprudencia ha admitido la obligación de indemnizar los perjuicios causados a los menores en las áreas recreativas como supuesto de responsabilidad patrimonial de la Administración, siempre que concurren todos los requisitos necesarios para que pueda estimarse la existencia de dicha responsabilidad. A este respecto pueden citarse las Sentencias de 24 y 29 de marzo del Tribunal Supremo y la Sentencia de 20 de mayo de 1998.

En virtud de lo expuesto se consideró conveniente efectuar la siguiente Resolución:

*“- Que se revisen los elementos de juegos infantiles del parque municipal y se proceda a la subsanación inmediata de las deficiencias que se detecten.*

*- Que se proceda a la retirada inmediata de aquellos elementos que supongan un riesgo para la integridad de los menores.*

*- Que se compruebe el estado actual de la fuente de agua potable a fin de proceder a su reparación.”*

A la fecha de cierre del presente informe nos encontramos a la espera de la respuesta municipal.

En el expediente **Q/377/00** se hacía referencia a la carencia de rotulación en varias calles de la Urbanización "Las Viñas" de la localidad de Zamora, así como a la existencia en la C/ Donantes de dos inmuebles distintos con la misma numeración (nº 18 y 22).

En primer lugar, cabría plantearse la duda razonable sobre la competencia municipal para la rotulación de vías integrantes de una urbanización privada.

El Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las Entidades Locales habla de "vías públicas" mientras que la Ley de Bases de Régimen Local habla de "vías urbanas", y en la Ley 1/1998, de 4 de junio, de Régimen Local de Castilla y León, de "vías ".

Esta Institución consideró que bajo la expresión "vías públicas o urbanas" no deben incluirse solamente las que tengan la condición de

demaniales sino también las susceptibles de uso público, aunque el dominio sea particular, como ocurre en las denominadas calles particulares, ya que es el destino al uso público, no la titularidad dominical, el criterio que ha de determinar la competencia local.

Según el art. 75 del Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las Entidades Locales aprobado por RD 1690/1986, de 11 de julio los Ayuntamientos mantendrán actualizada la nomenclatura y rotulación de las vías públicas y la numeración de los edificios, informando de ello a todas las Administraciones Públicas interesadas.

En definitiva, la nomenclatura de las calles y la numeración de los inmuebles corresponde a los Ayuntamientos.

Por todo ello, se consideró oportuno efectuar la siguiente Resolución:

*"Que por parte de esa corporación que V.I preside, previas las comprobaciones oportunas, se proceda a adoptar las medidas adecuadas en aras a rotular aquellas vías que carecen de nombre en la Urbanización objeto de debate así como a la correcta numeración de los inmuebles, de conformidad con lo establecido en el art. 75 del Reglamento de Población y Demarcación Territorial."*

El Ayuntamiento de Zamora manifestó su conformidad con la Resolución procediendo a la corrección y señalización de los viales y a la numeración de los inmuebles de la referida urbanización.

En el expediente **Q/1840/99** se cuestionaba la decisión del Ayuntamiento de Burgos de cambiar el nombre de algunas vías de esa localidad.

Una vez analizado el contenido de la reclamación nos vimos en la obligación de proceder al archivo de la queja. Si bien es cierto que el vigente ROF aprobado por el RD 2568/1986 no contempla de manera expresa (a diferencia del derogado ROF en su art. 306) la facultad de las Corporaciones de modificar los nombres de las calles, no cabe poner en tela de juicio la competencia de las mismas para el establecimiento de la denominación de sus viales, no solamente de nueva creación, sino también para el cambio de nombres anteriores, competencia que tiene su fundamento en la autonomía municipal consagrada por el art. 140 de la Constitución.

### **3. OBRAS PÚBLICAS**

El desarrollo de obras de naturaleza pública constituye uno de los ámbitos en los que, con mayor intensidad, concurre el conflicto entre potestades exorbitantes de los sujetos públicos y garantía de los derechos de los ciudadanos destinatarios del ejercicio de aquéllas, que caracteriza, en su totalidad, el concreto sector del ordenamiento jurídico integrado por el derecho administrativo.

En este sentido, las quejas presentadas por los ciudadanos ante esta Institución en el año 2000, en relación con las obras públicas ejecutadas en el ámbito territorial de nuestra Comunidad Autónoma, reiteran los temas planteados en ejercicios anteriores destacando, ante todo, la oposición a algunas de las actuaciones llevadas a cabo por la Administración Autonómica en el seno de los procedimientos expropiatorios.

### **3.1. Expropiación forzosa**

El ejercicio de la potestad expropiatoria en el ámbito territorial de la Región no sólo se lleva a cabo por la Administración de la Comunidad Autónoma, sino que también ejercen aquella potestad administrativa en el citado ámbito territorial otros sujetos públicos, alguno de los cuales se halla excluido de la labor fiscalizadora de esta Procuraduría.

Este es el caso de la Administración General del Estado que, con ocasión de la mejora de las infraestructuras terrestres de la Región y a través de la organización propia de su Ministerio de Fomento, ha llevado a cabo diversos procedimientos expropiatorios que han dado lugar a la presentación de quejas por los ciudadanos.

En estos supuestos, y en el marco de la necesaria cooperación y coordinación que ha de presidir las relaciones entre los Comisionados Parlamentarios, se ha procedido a la remisión de las citadas quejas a la Institución del Defensor del Pueblo. Así ocurrió, entre otros, en los

expedientes **Q/134/00, Q/135/00, Q/783/00, Q/972/00, Q/1026/00** y **Q/2264/00**.

En relación con la actividad expropiatoria desarrollada por la Administración de la Comunidad Autónoma, dentro de las diversas fases en las que, de conformidad con lo dispuesto en la Ley, de 16 de diciembre de 1954, de Expropiación Forzosa y en su Reglamento de desarrollo aprobado por Decreto de 26 de abril de 1957, se estructura el procedimiento expropiatorio, son las de determinación y pago del justiprecio aquéllas que generan un mayor nivel de conflictividad con los ciudadanos.

Ello responde a una regla lógica, por cuanto es en estas fases del procedimiento en las que se materializa la efectiva contraprestación que debe aportar la Administración por su intervención en el patrimonio de los ciudadanos.

A la determinación del justiprecio en un procedimiento expropiatorio se refiere el expediente **Q/270/00** en el cual el ciudadano manifestaba su disconformidad con la cuantificación de aquél llevada a cabo en un procedimiento de expropiación forzosa del cual resultaba beneficiaria una Empresa del sector eléctrico.

Admitida la queja a trámite, se solicitó la oportuna información a la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Valladolid, la cual participó a esta Procuraduría los siguientes extremos relativos al procedimiento expropiatorio en cuestión:

*“El expediente al que se refiere la queja planteada por D. XXX se inicia a solicitud de Iberdrola S.A. En dicha solicitud se aporta la relación de propietarios con los que la empresa beneficiaria no ha llegado a un acuerdo amistoso, entre los que se incluye D. XXX. En cumplimiento de lo previsto en la Ley 54/1997, de 27 de noviembre, del Sector Eléctrico, los Decretos 2619/1996 y 2617/1996, ambos de 20 de octubre, la Ley de Expropiación Forzosa y su Reglamento de desarrollo, se procede a notificar dicha solicitud a los titulares afectados. Contra dicha solicitud no se presentan alegaciones por el titular.*

*Así mismo se notifica la Resolución por la que se autoriza dicha instalación, contra la que no es presentado Recurso.*

*Mediante escrito de fecha 8 de marzo de 1999 se convoca al titular en el Ayuntamiento de Tudela de Duero para proceder al levantamiento del Acta Previa a la ocupación. A dicho acto se persona el interesado pero se niega a firmar.*

*Se procede a la consignación de las cantidades correspondientes al depósito previo e indemnización por rápida ocupación, dándose traslado al titular requiriéndole al mismo tiempo la presentación de hojas de aprecio.*

*Una vez transcurrido el plazo establecido en la Ley de Expropiación Forzosa se requiere a Iberdrola para que presente sus hojas de aprecio. En las mismas valora la indemnización por la*

*servidumbre de paso que se constituye en la cantidad de 6.210 pesetas.*

*Conforme establece el art. 30 de la Ley de Expropiación Forzosa se envía dicha hoja de aprecio al titular para que el plazo de 10 días dé su conformidad o presente los reparos que estime oportunos. No presenta ninguna alegación por escrito al respecto. En su queja el titular confunde el justiprecio a determinar por el Jurado Provincial de Expropiación Forzosa, con la valoración efectuada por la beneficiaria.*

*En fecha 21 de marzo de 2000 se ha dado traslado al Jurado Provincial de Expropiación Forzosa de las piezas separadas de justiprecio de los bienes y derechos afectados por este Proyecto para que se establezca la indemnización correspondiente.”*

Considerando las alegaciones realizadas ante esta Institución por el autor de la queja y el contenido de la información remitida por la Administración Autonómica, esta Procuraduría no estimó la concurrencia de irregularidad alguna en la actuación desarrollada por la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Valladolid, ya que se había procedido de conformidad con lo dispuesto en la Ley de Expropiación Forzosa, en relación con el desarrollo del procedimiento para la determinación del justiprecio.

En este sentido, dentro del trámite normativamente establecido para determinar la indemnización procedente, se había dado traslado al Jurado

Provincial de Expropiación Forzosa de las piezas separadas de justiprecio de los bienes y derechos afectados por el correspondiente Proyecto, por lo que el ciudadano devenía obligado a esperar a la Resolución que acordase el Jurado Provincial de Expropiación, que es a quién corresponde, en defecto de mutuo acuerdo, la determinación del montante económico de la contraprestación económica que haya de ser abonada por la Administración.

Todo lo anterior fue puesto en conocimiento del autor de la queja en aplicación de lo previsto en el art. 21 de la Ley reguladora de la Institución, por lo que comunicada la inexistencia, a juicio de esta Institución, de irregularidad alguna al Servicio de la Administración Pública afectada, se procedió al archivo del expediente.

Por su parte, al pago del justiprecio, previamente determinado, se refiere el expediente **Q/1149/00**, en el que el ciudadano manifestaba el desconocimiento de los pasos a seguir para percibir las cantidades adeudadas en calidad de expropiado en el procedimiento expropiatorio llevado a cabo con motivo de las obras de mejora de plataforma y firme proyectadas en la carretera C-611, de Tordesillas a Riaño.

Admitida la queja a trámite e iniciada la investigación oportuna sobre la cuestión planteada, se remitió, previa petición de esta Institución, por la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Palencia informe, en el cual se hacía constar lo siguiente:

*“La expropiación a la que se alude fue realizada en dos fechas, la primera, el 25 de septiembre de 1997, y la segunda el 27 de septiembre de 1999. Ambas con motivo de la obra “Mejora de plataforma y firme. C-611 de Tordesillas a Riaño. Tramos: de Sahagún a L.P. de Palencia, P.K. 0,000 al 9,600, y Villada a L.P. de León P.K. 40,815 al 45,350”.*

*En las correspondientes actas de la expropiación figuraba como propietario el que constaba en el título de la propiedad expedido conforme a la legislación de concentración parcelaria, es decir, D. XXX.*

*Al haber fallecido el referido titular en 1.994, por parte del Servicio Territorial de Fomento, y por carta certificada dirigida a los Herederos de D. XXX,, se les pide, que, como requisito previo al pago del importe de la expropiación, deberán presentar en ese Servicio Territorial de Fomento la documentación que acredite el derecho de la viuda e hijos a percibir el mencionado importe.*

*Al no haberse presentado dicha documentación, el importe de la primera expropiación, es decir, 15.570 pesetas, más los intereses de demora que ascienden a 791 pesetas, han quedado depositados en el Servicio Territorial de Hacienda de Palencia a la espera de que se aporte por los citados herederos la documentación pertinente.”*

Considerando el contenido del escrito inicial de queja, así como la información remitida por la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Palencia, se estimó oportuno efectuar una Resolución cuya argumentación jurídica se expone seguidamente.

El pago del justiprecio, como contraprestación económica que corresponde a todo sujeto expropiado, es objeto de regulación en el Capítulo IV del Título I de la Ley de 16 de diciembre de 1954, de Expropiación Forzosa (arts. 48-51). A los efectos que aquí interesan, el art. 48 de la Ley, que inicia el citado Capítulo, dispone:

“1.Una vez determinado el justo precio, se procederá al pago de la cantidad que resultare en el plazo máximo de seis meses.

2. El pago se verificará mediante talón nominativo al expropiado o por transferencia bancaria en el caso en que el expropiado haya manifestado su deseo de percibir el precio precisamente por este medio.”

Las previsiones legales correspondientes al pago en el ámbito de la Expropiación Forzosa son objeto de desarrollo reglamentario en la Sección I del Capítulo IV del Título II del Reglamento de Expropiación Forzosa, aprobado por Decreto de 26 de abril de 1957. En concreto, señala el apartado cuarto del art. 49 de la citada norma:

“El pago se hará en dinero y precisamente a quienes figuren como dueños de la cosa o titulares del derecho expropiado, de acuerdo con lo previsto en el art. 3 de la Ley, no admitiéndose representación sino por

medio de poder debidamente autorizado, ya sea general, ya especial, para este caso. Los interesados deberán identificar su persona con la documentación oportuna y, en su defecto, por el conocimiento directo que testifiquen el Alcalde o el Secretario del Ayuntamiento.”

Del contenido de los preceptos transcritos se deduce que el perceptor del pago, o persona que deba recibir el justiprecio, es el propietario “expropiado”, es decir, todas aquellas personas a las que la Ley reconoce el derecho de ser indemnizadas por cualquiera de los conceptos que la misma admite.

A la determinación del expropiado, como uno de los elementos personales básicos intervinientes en el procedimiento expropiatorio, se refiere el art. 3 de la Ley de Expropiación Forzosa, en virtud del cual:

“1. Las actuaciones del expediente expropiatorio se entenderán, en primer lugar, con el propietario de la cosa o titular del derecho objeto de la expropiación.

2. Salvo prueba en contrario, la Administración expropiante considerará propietario o titular a quién con este carácter conste en registros públicos que produzcan presunción de titularidad, que sólo puede ser destruida judicialmente, o, en su defecto, a quien aparezca con tal carácter en registros fiscales, o, finalmente, al que lo sea pública y notoriamente.”

El artículo anterior introduce un principio general del procedimiento expropiatorio reconocido reiteradamente por la Jurisprudencia del Tribunal Supremo (entre otras STS de 14 de junio de 1995), cual es el de la identificación y reconocimiento como expropiado por parte de la Administración a aquel propietario de la cosa o titular del derecho objeto de expropiación, con quién habrán de entenderse, en primer término, las actuaciones expropiatorias, siempre y cuando se notifique debidamente este hecho al interesado, de conformidad con la normativa procedimental general.

Por tanto, la Administración debe identificar desde el mismo comienzo del procedimiento expropiatorio a los titulares expropiados, con el objeto de cumplir la obligación, legalmente establecida, de notificar las diligencias pertinentes a aquéllos. Esta obligación ha sido sistemáticamente recalcada por la Jurisprudencia del Tribunal Supremo (entre otras STS de 14 de noviembre de 1984), declarando la nulidad de aquellas actuaciones que, en el seno del procedimiento expropiatorio, no se hayan comunicado debidamente al titular expropiado.

Lo anterior viene exigido, no sólo por la normativa específica de expropiación forzosa, sino incluso también por la propia normativa registral. En este sentido, el punto segundo del art. 32 del Reglamento Hipotecario, aprobado por Decreto de 14 de febrero de 1947, dispone:

“Para que los títulos de expropiación puedan inscribirse , si se trata de fincas o derechos inscritos, el expediente deberá entenderse con el titular

registral o quién justifique ser su causahabiente, por sí o debidamente representado, en la forma prevenida por la legislación estatal , sin perjuicio de la intervención de otros interesados, si los hubiere.”

Completando lo anterior, la propia Ley en su art. 7, prevé la circunstancia de que en el iter procedimental expropiatorio se opere una transmisión de dominio de los bienes afectados, en cuyo caso, “se considerará subrogado el nuevo titular en las obligaciones y derechos del anterior.” A tal efecto, dispone el art. 7 del Reglamento de Expropiación Forzosa que “...deberá ponerse en conocimiento de la Administración el hecho de la transmisión y el nombre y domicilio del nuevo titular. A estos efectos únicamente serán tomadas en consideración las transmisiones judiciales, las *inter vivos* que consten en documento público y las *mortis causa* respecto de los herederos o legatarios.”

El régimen jurídico descrito debía ser contrastado con la actuación llevada a cabo por la Administración Autonómica en el supuesto que había originado la queja. En este sentido, de la documentación obrante en la Institución se desprendía que el acta previa a la ocupación correspondiente a la expropiación de referencia, y en la cual constaba como propietario de la finca la persona referida en el informe remitido por la Administración Autonómica, se había realizado con posterioridad a la fecha del fallecimiento de la misma.

De ello se deducía que habían existido actuaciones previas al pago del justiprecio en el ámbito del procedimiento expropiatorio que se habían

desarrollado considerando como propietarios del bien expropiado, y por tanto interesados en el procedimiento, a los herederos del antes indicado. Entre otras, la notificación practicada del día y hora del levantamiento del Acta Previa a la Ocupación, a la que se refiere el punto segundo del art. 52 de la Ley de Expropiación Forzosa y el desarrollo de la Pieza separada de justiprecio en la tramitación del expediente de expropiación.

Esta consideración dominical realizada por la Administración expropiante era manifiesta al señalar expresamente, en el documento acreditativo de la determinación por mutuo acuerdo del justiprecio correspondiente a la segunda expropiación, como titular de la finca a la cónyuge del propietario fallecido. Y ello, al margen de que en el Acta Previa a la Ocupación constase de forma incorrecta el titular de la finca, ya que el indicado había fallecido tres años antes del levantamiento de aquélla y, evidentemente, no podía tener la consideración de expropiado en el procedimiento.

Así mismo, si se hubiera producido un cambio de titularidad en el curso del procedimiento, la legislación preveía un trámite concreto para que se hubiese operado la oportuna subrogación en la figura del expropiado. Sin embargo, no existía constancia en la documentación obrante en el expediente de que la citada subrogación se hubiera llevado a cabo, y tampoco de su necesidad, debidamente atendidas las fechas de fallecimiento del anterior titular (1994) y de realización de la expropiación (1997).

Lo anterior determinaba que la Administración Autonómica consideró expropiados en el procedimiento, y por tanto, titulares dominicales de los bienes objeto de expropiación, a los herederos del propietario fallecido, ateniéndose a alguno de los criterios contenidos en el art. 3 de la Ley de Expropiación Forzosa.

En definitiva, no resultaba conforme con la legislación vigente, ni con los principios generales que presiden el procedimiento expropiatorio, que esa Administración considerase como propietarios de los bienes expropiados a los herederos citados para la realización de todas aquellas actuaciones necesarias para que cobre virtualidad el concreto traspaso de titularidad dominical en que consiste la expropiación forzosa, excepción hecha de aquella actividad que tenía por objeto abonar a los interesados la contraprestación cuya percepción constituye un derecho reconocido constitucionalmente a todos aquellos ciudadanos cuyos bienes o derechos son objeto del ejercicio de la potestad expropiatoria de las Administraciones Públicas.

Por tanto, la documentación exigible a los sujetos expropiados en el momento de proceder al abono del justiprecio no podía exceder de la señalada en el art. 49.4 del Reglamento de Expropiación Forzosa, anteriormente citado, integrada exclusivamente por la documentación identificativa de las personas a quienes esa Administración hubiese considerado propietarios de la finca expropiada y con las que se hubiesen entendido las actuaciones propias del expediente expropiatorio, y, en el

caso de actuación a través de representante, por el poder debidamente autorizado, ya sea general, ya especial, para este caso.

Considerando lo anterior, no procedía exigir, como requisito previo al pago, el título de propiedad de la finca expropiada, ya que este extremo debía ser objeto de determinación en el mismo inicio de los trámites procedimentales dirigidos a llevar a cabo la traslación de dominio en la que se concreta el instituto expropiatorio. Ello, sin perjuicio, de las actuaciones que, en su caso, fuera necesario llevar a efecto para mantener el tracto registral correspondiente.

El equilibrio entre potestades de la Administración y garantías de los ciudadanos que, en general, debe impregnar todos los procedimientos administrativos y, en especial, aquellos en los que se ejerzan por los sujetos públicos potestades de intervención (como es el supuesto del ejercicio de la potestad expropiatoria), se rompería si la consideración de la condición de expropiado en el procedimiento realizada por la Administración fuera válida para el levantamiento del acta previa a la ocupación en el procedimiento de expropiación urgente y para el desarrollo del resto de actuaciones administrativas integrantes del expediente expropiatorio, excepto para aquélla que implicaba el abono de la contraprestación en que se concreta la principal garantía de los ciudadanos en el ámbito del procedimiento de expropiación forzosa.

Por último, cabía señalar que el retraso en el abono del justiprecio origina también un derecho al expropiado. En este sentido, señala el art. 57 de la Ley de Expropiación Forzosa:

“La cantidad que se fije definitivamente como justo precio devengará el interés legal correspondiente a favor del expropiado, hasta que se proceda a su pago y desde el momento en que hayan transcurrido los seis meses a que se refiere el art. 48.”

El abono de los intereses devengados tiene la naturaleza de obligación accesoria que surge *ope legis*, por lo que su reconocimiento debe ser automático aunque no se haya solicitado por el expropiado, tal y como ha señalado reiteradamente la Jurisprudencia del Tribunal Supremo (entre otras STS de 15 de diciembre de 1994).

La demora, por tanto, se produce transcurridos seis meses desde la determinación del justiprecio y la situación dura hasta el pago efectivo.

No hay lugar en el supuesto que nos ocupa a la excepción prevista en el art. 72.3 del Reglamento de Expropiación Forzosa en virtud del cual: “En ningún caso habrá lugar al pago de intereses de demora si ésta fuere imputable al expropiado.”

En el caso planteado en la queja, a los sujetos expropiados se les exigió por esa Administración para proceder al abono del justiprecio documentación no prevista en la normativa vigente, y por tanto la demora no es imputable a aquéllos. Por ello, procedía la liquidación por parte de la

Administración Autonómica de los intereses de demora correspondientes y el abono de los mismos previa presentación de la documentación establecida en el art. 49.4 de la Ley de Expropiación Forzosa, y ya señalada con anterioridad.

Con apoyo en la argumentación jurídica realizada, se formuló Resolución a la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Palencia en los siguientes términos:

*“Proceder al abono del justiprecio correspondiente a la expropiación cuya acta previa a la ocupación se extendió con fecha 27 de septiembre de 1997, así como de los intereses de demora ya determinados y los que proceda liquidar ahora, previa presentación por los herederos del anterior propietario fallecido de la documentación identificativa de su personalidad, y para el caso de actuación a través de representante, de poder debidamente autorizado, ya sea general, ya especial, para este caso.*

*A tal efecto, realizar la notificación oportuna a los herederos señalados.”*

En contestación a la Resolución reseñada, la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Palencia puso de manifiesto a esta Procuraduría que se había remitido oficio a los herederos del propietario de la finca expropiada con el fin de que pudiesen proceder al cobro del justiprecio correspondiente a la expropiación llevada a cabo, así como a los intereses de demora, significando que se había estimado oportuno aceptar

la Resolución formulada. Lo anterior fue puesto en conocimiento del autor de la queja, procediéndose a continuación al archivo del expediente.

### **3.2. Ejecución de obras públicas**

Al margen de las surgidas como consecuencia del ejercicio de la potestad expropiatoria por la Administración, la ejecución de obras públicas puede generar otras colisiones con los derechos integrantes de la esfera jurídica de los ciudadanos.

En este sentido, en el expediente **Q/268/00**, el ciudadano planteaba la irrogación de una serie de daños en fincas de su titularidad como consecuencia de las obras llevadas a cabo por la Administración de la Comunidad Autónoma en las carreteras SA-101 y SA-102, de N-630 con Ávila. Los daños se concretaban en el discurrir de las aguas de escorrentía por una finca cuya titularidad correspondía al autor de la queja, la cual resultaba colindante con la carretera en la que se estaban llevando a cabo las obras.

Solicitada la oportuna información a la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Salamanca, esta expresó a esta Institución que realizadas las inspecciones oportunas ante los escritos de reclamación presentados en el Servicio Territorial de Fomento de Salamanca, se verificó por los servicios técnicos de éste la producción de arrastres mínimos de tierras en todas las cunetas y taludes del trazado de la carretera debido a su

reciente construcción. De conformidad con lo informado por la Administración, las labores en los márgenes de la carretera consistieron en el perfilado de cunetas y taludes, de acuerdo con las secciones tipo y perfiles del proyecto aprobado con anterioridad a la recepción de la obra, sin que se desviasen las aguas de escorrentía, ya que éstas debían discurrir por las líneas de máxima pendiente del terreno, concentrándose en cauces y vaguadas hasta su vertido en ríos y arroyos.

A la vista del escrito inicial de queja y del contenido de la información proporcionada por la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Salamanca, no se apreció irregularidad alguna en la actuación llevada a cabo por la Administración Autonómica, puesto que ésta no causó ningún daño en el patrimonio del reclamante que éste no tuviera el deber jurídico de soportar, lo cual fue puesto en conocimiento del autor de la queja y del Servicio correspondiente de la Administración Autonómica, procediéndose a continuación al archivo de la misma.

Por su parte, en el expediente **Q/560/00**, el ciudadano denunciaba los daños que, presuntamente, habían sido causados en una vivienda de su propiedad con ocasión de las obras de ensanchamiento de la carretera Otero-Garcillán, llevadas a cabo por la Administración Autonómica. Las citadas obras habían dado lugar, al parecer, a una elevación de la carretera y de las aceras por encima de la fachada de la vivienda, lo cual había generado la aparición de humedades en la misma.

Admitida a trámite la queja, se solicitó información con relación a la problemática planteada a la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Segovia, la cual puso de manifiesto lo siguiente:

*“Con fecha 18 de mayo de 1999 D. XXX presenta escrito ante este Servicio Territorial de Fomento, en su propio nombre y en representación de D. YYY (interesado en el presente escrito de queja) y de D. XXX por unos daños en sus viviendas sitas en la carretera Otero-Garcillán motivados supuestamente por las obras de ensanchamiento realizadas por parte de este Servicio Territorial.*

*En su virtud, se tramita una información reservada y previa visita de inspección, con fechas 21 y 23 de junio de 1999, se emiten sendos informes técnicos por parte del Ingeniero Director de las citadas obras y del Arquitecto Técnico de este Servicio Territorial en los que se pone de manifiesto que los daños existentes en las viviendas no son consecuencia de las obras ejecutadas.”*

Considerando las alegaciones formuladas por el autor de la queja y la información recopilada, esta Procuraduría no estimó la presencia de irregularidad alguna en la actuación llevada a cabo por la Administración Autonómica, puesto que no quedó acreditado en ningún momento la relación de causalidad entre las humedades surgidas en la vivienda y las obras de ensanchamiento de la carretera.

En efecto, si bien es cierto que constaba un informe técnico en donde se indicaba la existencia de humedades después de la ejecución de las obras de ensanchamiento de la carretera Otero-Garcillán, existían dos informes técnicos más amplios y exhaustivos elaborados por el Técnico Director de la Obra y el Técnico del Servicio Territorial de Fomento que contradecían el contenido de aquél.

Al respecto, el Tribunal Supremo mantiene como constante criterio jurisprudencial (sentencias 3-2-1994, 25-4-1994, 1-4-1996 y 10-4-1996) “que gozan, en principio, de evaluación prevalente los informes periciales emitidos por los técnicos municipales (o en su caso de la Administración Autonómica) en quienes es presumible, salvo prueba en contrario, una lógica imparcialidad al deber tener como esencial finalidad de su pericia, el mantenimiento de la legalidad urbanística, con independencia de los intereses particulares concurrentes en la cuestión planteada objeto del pertinente informe.”

Por tanto, esta Institución carecía de criterio suficiente para decantarse a favor de uno u otro informe, lo que hubiera determinado pronunciarse sobre la posible concurrencia o no de la responsabilidad patrimonial de la Administración implicada, siendo, en todo caso, los Tribunales de Justicia los órganos a quienes correspondería la resolución del conflicto.

Manifestado lo anterior, no obstante, se puso en conocimiento del autor de la queja el derecho que le asistía a presentar la oportuna

reclamación de responsabilidad patrimonial, de conformidad con lo dispuesto en los arts. 139 y siguientes de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, debiendo especificar, en su caso, en la citada reclamación los daños producidos, la presunta relación de causalidad entre éstos y el funcionamiento del servicio público, la evaluación económica de la responsabilidad patrimonial y el momento en el que el daño efectivamente se produjo, acompañando a las especificaciones anteriores cuantas alegaciones y documentos de prueba estimase oportunos.

Comunicado lo anterior al autor de la queja y habiendo puesto en conocimiento del Servicio de la Administración pública afectada la inexistencia, a juicio de esta Institución, de irregularidad alguna, se procedió al archivo de la queja.

### **3.3. Embalses**

Los procedimientos expropiatorios llevados a cabo con la finalidad de construir o ampliar un embalse presentan singularidades propias, no sólo relacionadas con el concreto sujeto público que actúa como expropiante, normalmente la Confederación Hidrográfica correspondiente, sino también por la especial relevancia social de la intervención patrimonial que implica su ejecución.

En el expediente **Q/1937/00**, la problemática planteada se concretaba precisamente, en la disconformidad de una pluralidad de ciudadanos que tienen la condición de expropiados en el procedimiento expropiatorio llevado a cabo por la Confederación Hidrográfica del Duero para la ejecución del Proyecto Modificado del Embalse de Casares de Arbás, con algunos de los aspectos del mismo. En concreto, su desacuerdo se centra en la determinación del justiprecio y en los criterios utilizados por el sujeto expropiante para ello.

Si bien la adscripción orgánica y funcional de la Confederación Hidrográfica del Duero, como Organismo Autónomo adscrito al Ministerio de Medio Ambiente, implica la ausencia de competencias de esta Institución para fiscalizar su actuación, la pluralidad de personas que acudieron planteando el conflicto ante la Institución y la relevancia del mismo, condujo a que se procediera a la admisión a mediación de la queja, solicitando la información que se estimó oportuna a la Confederación Hidrográfica del Duero.

La información solicitada fue remitida y en la misma se ponía de manifiesto tanto los criterios utilizados para la determinación del justiprecio inicial por el sujeto expropiante como la fase de la pieza separada de determinación del montante de aquél en la que se hallaba el procedimiento.

La información proporcionada por la Confederación Hidrográfica fue trasladada al colectivo de afectados que había planteado la queja con la

finalidad de que realizaran las alegaciones oportunas y, en su caso, proceder a la remisión de la totalidad de la información recopilada al Defensor del Pueblo, si no fuera posible alcanzar un acuerdo sobre la cuestión controvertida.

En la fecha de la elaboración del presente informe, aún no habían sido formuladas tales alegaciones.

#### **4. VIVIENDA**

El mandato constitucional dirigido a los poderes públicos de promover las condiciones necesarias y establecer las normas pertinentes para hacer efectivo el derecho reconocido a todos los españoles en el art. 47 de la Constitución Española a disfrutar de una vivienda digna y adecuada, ha generado la intervención pública desarrollada con la finalidad de incrementar las posibilidades de acceso de los ciudadanos a una vivienda que responda a las características exigidas por la Carta Magna.

Así, en el marco general establecido por los planes de carácter plurianual aprobados por el Gobierno Estatal en el ejercicio de la competencia atribuida por el art. 149.1 13ª de la Constitución, referida a las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica, la Administración Autonómica y Local viene ejerciendo sus competencias con la finalidad esencial de facilitar a las familias de la Comunidad con ingresos medios y bajos el acceso a una vivienda.

Corresponde a esta Procuraduría, de un lado, velar por la adopción de medidas suficientes por los poderes públicos para incrementar el grado de efectividad del derecho reconocido, al más alto nivel normativo, en el art. 47 de la Constitución Española, y de otro, contrastar, a instancia de los ciudadanos, la actuación desarrollada por las Administraciones Públicas Territoriales con competencias en la materia, en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma, con el régimen jurídico aplicable.

En el primero de los sentidos indicados, este ha sido un año especialmente relevante en cuanto a la introducción de innovaciones normativas que afectan al ámbito sectorial de la vivienda, innovaciones cuyos resultados prácticos no son aún evaluables debido al carácter reciente de muchas de ellas.

Destaca por encima de todas, en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma, la modificación de la normativa reguladora de los procedimientos de adjudicación de viviendas de Protección Oficial promovidas por la Junta de Castilla y León mediante la aprobación de la Orden de 12 de julio de 2000, que viene a sustituir a la Orden de la Consejería de Fomento de 27 de mayo de 1998, norma que regulaba con anterioridad la materia. También resulta destacable, desde un punto de vista normativo, la creación en el ámbito de la Región de las ayudas económicas dirigidas a jóvenes para la adquisición de su primera vivienda, reguladas por la Orden de la Consejería de Fomento, de 10 de julio de 2000.

Así mismo, el año 2000 ha sido el de la entrada en vigor de la práctica totalidad de la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación, cuya regulación de los aspectos esenciales de la edificación repercute directamente en la promoción de la vivienda.

En cuanto al examen de la actuación administrativa, a la luz de la normativa vigente en materia de vivienda, cabe destacar que el número de quejas presentadas en el año 2000 ante esta Procuraduría por los ciudadanos, en materia de vivienda, no ha sido excesivamente elevado desde un punto de vista cuantitativo considerando debidamente el amplio abanico de medidas y ayudas existentes dirigidas a favorecer, fundamentalmente, el acceso a la vivienda a los ciudadanos con niveles de renta medias y bajas. En concreto, la aplicación de alguna de tales medidas no ha generado ninguna queja presentada por los ciudadanos ante esta Procuraduría, como es el supuesto de las ayudas dirigidas a la vivienda rural protegida, reguladas en la actualidad por el D 136/2000, de 8 de junio, o las destinadas a subvencionar alquileres a arrendatarios.

El mayor número de conflictos puestos de manifiesto por los ciudadanos de la Comunidad a esta Procuraduría se integraban dentro del ámbito del Régimen de Protección Oficial de Promoción Pública, lo cual responde a la lógica, puesto que es en este Régimen de Protección donde el nivel de intervención de los poderes públicos es mayor.

No obstante, no han faltado las denuncias de los ciudadanos relacionadas con las Viviendas sometidas al Régimen de Protección Oficial

de Promoción Privada, así como las demandas genéricas de vivienda formuladas por familias que no disponen de los recursos económicos suficientes para acceder a este bien básico, aún con las ayudas públicas existentes destinadas a tal fin.

#### **4.1. Viviendas de Protección Oficial de Promoción Pública**

Como se ha señalado, éste es sin duda el ámbito donde mayor conflictividad se ha generado por la aplicación de la normativa vigente por parte de las Administraciones Públicas competentes. Ello se debe, en buena medida, y refiriéndonos en concreto al ámbito de los procedimientos de adjudicación de viviendas promovidas por la Junta de Castilla y León, a la siempre difícil aplicación de criterios jurídicos excluyentes a procedimientos de carácter competitivo, máxime cuando en éstos se trata de discernir objetivamente el grado de necesidad de un recurso básico como es la vivienda. Dentro de las quejas presentadas en relación con la actividad de la Administración Pública relativas a este Régimen de Protección Oficial, cabe diferenciar entre aquellas referidas al procedimiento de adjudicación propiamente dicho y aquellas otras relativas a conflictos surgidos una vez construidas y adjudicadas las viviendas.

#### *4.1.1. Procedimiento de adjudicación de Viviendas de Protección Oficial de Promoción Pública*

Han sido numerosas las quejas presentadas por los ciudadanos en las que manifestaban su disconformidad con la exclusión de sus solicitudes de los correspondientes procedimientos de adjudicación desarrollados y resueltos por la Administración de la Comunidad Autónoma en aplicación de la Orden de 27 de mayo de 1998, de la Consejería de Fomento, sobre adjudicación de Viviendas de Protección Oficial promovidas por la Junta de Castilla y León, norma aplicable a aquellos procedimientos de adjudicación cuya convocatoria haya tenido lugar con anterioridad al 15 de julio de 2000, fecha en la que entra en vigor la Orden de 12 de julio de 2000, que deroga la anterior. Esta disconformidad constituía el objeto de los expedientes **Q/155/00, Q/257/00, Q/319/00, Q/351/00, Q/658/00, Q/735/00, Q/990/00, Q/1254/00 y Q/944/00.**

En todos ellos se procedió a formular la pertinente petición de información a la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León, cuyo titular resultaba presidente de la Comisión Provincial de Vivienda que había aprobado la lista definitiva de adjudicatarios correspondiente. Recibida la información solicitada, se verificó la corrección jurídica de la aplicación de las causas de exclusión en cada caso planteado, no encontrándose en ninguno de los expedientes referidos irregularidad alguna atribuible a la Administración Autonómica, a la vista del contenido de la Orden de la Consejería de Fomento, de 27 de mayo de 1998.

Así, en concreto, en el expediente **Q/351/00**, el ciudadano planteaba su disconformidad con la exclusión de su solicitud de la lista definitiva de adjudicatarios correspondiente a un grupo de viviendas promovidas por la Junta de Castilla y León en la provincia de Valladolid, lista definitiva que fue aprobada por la Comisión Provincial de Vivienda de Valladolid.

De las alegaciones realizadas por el autor de la queja y del contenido del informe remitido por la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Valladolid, se desprendían los siguientes antecedentes de hecho:

1º.- El autor de la queja había presentado una solicitud de adjudicación de vivienda de Protección Oficial de promoción Pública al amparo de la Orden de 27 de mayo de 1998, de la Consejería de Fomento sobre adjudicación de Viviendas de Protección Oficial promovidas por la Junta de Castilla y León.

2º.- La Ponencia Técnica de la Comisión Provincial de la Vivienda de Valladolid había aprobado la lista provisional de adjudicatarios de vivienda, siendo ésta expuesta en el tablón de edictos del Ayuntamiento de Valladolid por un plazo de 15 días.

3º.- La solicitud presentada por el autor de la queja había sido desestimada por "no acreditar ingresos familiares netos iguales o superiores al Salario Mínimo Interprofesional", de acuerdo con lo dispuesto en el art. 5º apartado 1º, letra a) de la Orden de 27 de mayo de 1998, de la Consejería

de Fomento sobre adjudicación de Viviendas de Protección Oficial promovidas por la Junta de Castilla y León.

4º.- El autor de la queja, había presentado en tiempo y forma reclamación contra la lista provisional de adjudicatarios de viviendas de Protección oficial de Promoción Pública, reclamación que fue desestimada.

5º.- El autor de la queja no presentó recurso de alzada contra la Resolución de la Comisión Provincial de la Vivienda de Valladolid.

A la vista de los antecedentes de hecho citados y considerando el contenido de la información puesta de manifiesto ante esta Procuraduría por la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Valladolid, no se consideró la concurrencia de irregularidad alguna en el procedimiento de adjudicación controvertido.

En este sentido, la Orden antes señalada, en su art. 6º, apartado 2º indicaba que "los ingresos de los trabajadores por cuenta ajena habrán de acreditarse mediante la presentación de los certificados de haberes de la empresa o empresas donde haya prestado sus servicios durante el año natural anterior a la fecha de finalización del plazo de presentación de solicitudes". Es decir, que debían haber sido presentadas las nóminas del año 1998, ya que la fecha de finalización de presentación de las solicitudes había sido el 15 de mayo de 1999, por lo que el año natural anterior resultaba a todos los efectos 1998.

En el supuesto que constituía el objeto de la queja quedó constatado que el solicitante había trabajado durante tres meses en el año 1998, por los que había percibido la cantidad en concepto de retribución salarial por su trabajo por cuenta ajena de 180.000 pesetas.

Así mismo, la Orden reguladora del procedimiento de adjudicación, en su art. 6º, apartado 4, indicaba que "cuando los solicitantes obtuviesen ingresos cuyo origen fuese la actividad subsidiadora o subvencional de cualquier Administración Pública, deberán presentar el documento que acredite tal ingreso". En relación con este aspecto concreto, del análisis de la documentación presentada por el autor de la queja ante el Servicio Territorial de Fomento de Valladolid, se desprendía que aquél resultaba beneficiario de una ayuda de Ingresos Mínimos de Inserción por una cuantía de 34.367 pesetas, sin indicar si ese IMI corresponde al año 1998 o al año 1999. Suponiendo que ese IMI fuese del año 1998 sus ingresos totales habrían ascendido por este concepto a 412.404 pesetas.

Sumando los dos ingresos del año 1998 referidos, resultaba una cantidad total de 592.404 pesetas, que no sobrepasaba el salario mínimo interprofesional correspondiente al año 1998, que ascendía a 952.560 pesetas anuales, es decir que no fueron acreditados ingresos familiares netos iguales o superiores al Salario Mínimo Interprofesional, de acuerdo con lo dispuesto en el art. 5º, apartado 1, letra a) de la Orden de 27 de mayo de 1998, de la Consejería de Fomento sobre adjudicación de Viviendas de Protección oficial promovidas por la Junta de Castilla y León.

En definitiva, con fundamento en lo expuesto anteriormente, no se observó la concurrencia de irregularidad alguna en la actuación desarrollada por la Comisión Provincial de Vivienda de Valladolid, extremo éste que fue puesto en conocimiento de la propia Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Valladolid y del autor de la queja, procediéndose a continuación a su archivo.

Por su parte, en el expediente **Q/1254/00**, el ciudadano planteaba su disconformidad con la exclusión de su solicitud de la lista definitiva de adjudicatarios correspondiente a un Grupo de 23 Viviendas promovidas por la Consejería de Fomento de la Junta de Castilla y León en la localidad de Toro, provincia de Zamora. En concreto, el autor de la queja manifestaba que la citada exclusión había tenido lugar fundamentalmente por la pendencia de un procedimiento judicial ejecutivo cuyo objeto era la vivienda en la que, a la fecha de presentación de la queja, tenía su domicilio, y que el citado inmueble no poseía las condiciones de habitabilidad higiénico-sanitarias mínimas para poder vivir en el mismo adecuadamente.

Admitida a trámite la queja, se iniciaron las investigaciones oportunas solicitando información a la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Zamora.

Considerando el contenido de la información que, en atención a la petición realizada, fue remitida por la Administración Autonómica y las alegaciones que habían sido realizadas por el autor de la queja, esta

Procuraduría consideró que, a la vista de la normativa vigente, no concurría irregularidad alguna atribuible a la Administración Autonómica, y ello con base en los siguientes argumentos que fueron puestos de manifiesto al autor de la queja:

Primero.- Del contenido del informe remitido por la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Zamora se desprendía que la causa de exclusión de la solicitud presentada por aquél en el procedimiento de adjudicación de 23 Viviendas de Protección Oficial promovidas por la Junta de Castilla y León en la localidad de Toro, no fue la puesta de manifiesto ante esta Procuraduría en su escrito inicial (ausencia de acreditación de la necesidad de vivienda), sino que, muy al contrario, la exclusión que había motivado la presentación de la queja se debió a la ausencia de aportación de la documentación requerida por el Servicio Territorial de Fomento de Zamora.

En efecto, según puso de manifiesto la Delegación Territorial, requerido el solicitante, con fecha de acuse de recibo de 8 de junio de 1999, para que aportara el Certificado expedido por el INSS de las prestaciones que hubieran percibido o no, durante el año 1998, tanto aquél como sus hijos y la copia compulsada de la declaración del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas correspondiente al ejercicio 1998 o, en su caso, certificado de la Agencia Tributaria de no haberla presentado, la citada documentación no fue objeto de entrega, lo cual motivó la exclusión de la solicitud.

Lo anterior respondía plenamente al contenido de la Orden de 27 de mayo de 1998, de la Consejería de Fomento, sobre adjudicación de viviendas de Protección Oficial promovidas por la Junta de Castilla y León (publicada en el BOCyL nº 103, de 3 de junio de 1998), aplicable al procedimiento que nos ocupa, cuyo artículo 12.2 dispone:

“En el supuesto de que la solicitud contuviera errores subsanables o se omitiera la presentación de algún documento, se concederá un plazo de 10 días para la subsanación de errores u omisiones a que hubiera lugar. Si transcurrido dicho plazo la solicitud o documentación adjunta no hubieran sido corregidas o completadas, la Comisión Provincial de Vivienda archivará su solicitud, a propuesta de la Ponencia Técnica, con los efectos previstos en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.”

Pues bien, en el supuesto que constituía el objeto de la queja, la documentación que había sido requerida por la Administración era de obligada presentación, de conformidad con la Orden precitada, ya que el art. 11.2 c) de la misma consideraba como documentos que los solicitantes debían presentar preceptivamente “los acreditativos de los ingresos, conforme a lo previsto en el art. 6º de esta Orden”. El apartado quinto del artículo al cual se remite el precepto citado, señalaba expresamente:

“En todos los casos, deberá acompañarse fotocopia compulsada de la última declaración presentada del impuesto sobre la Renta de las

Personas Físicas de todos los solicitantes o, en su defecto, declaración jurada de no estar obligado a ello y certificación de la Delegación Provincial de Hacienda acreditativa de no haber efectuado dicha declaración.”

Del mismo modo, la letra a) del apartado cuarto del precitado art. 6 de la Orden de 27 de mayo de 1998, establecía para los solicitantes que hubiesen obtenido ingresos cuyo origen fuese la actividad subsidiadora o subvencional de cualquier Administración Pública la obligación de presentar “Certificado expedido por los Organismos Oficiales correspondientes, en caso de pensionistas o incapacitados laborales”.

En definitiva, la documentación requerida por la Administración, y cuya ausencia de aportación motivó la exclusión de su solicitud, debía ser obligatoriamente presentada por los solicitantes, de acuerdo con la normativa vigente, y ello, en última instancia, por la relevancia de la misma en el momento de proceder a valorar la concurrencia de uno de los requisitos personales que permiten el acceso a las Viviendas de Protección Oficial de Promoción Pública de la Junta de Castilla y León, cual era la acreditación de ingresos familiares netos iguales o superiores al Salario Mínimo Interprofesional, y al mismo tiempo, iguales o inferiores a 2,5 veces el citado Salario.

Ante la ausencia de la aportación de la documentación requerida, no procedía sino excluir la solicitud presentada, aún cuando se hubiese acreditado el cumplimiento del resto de requisitos.

Segundo.- Sin perjuicio de lo anterior, cabía señalar, en cuanto a las deficientes condiciones de habitabilidad, alegadas ante esta Institución, de la vivienda que constituía el domicilio del autor de la queja que, tal y como señalaba la Delegación Territorial en su informe, éstas no habían sido planteadas en el procedimiento de adjudicación correspondiente, no dando lugar, por tanto, a actuación inspectora alguna llevada a cabo por los servicios técnicos del Servicio Territorial de Fomento de Zamora.

Tales deficiencias debieron ser puestas de manifiesto en la solicitud de participación en el procedimiento de adjudicación de Viviendas de Protección Oficial promovidas por la Junta de Castilla y León en la localidad de Toro, con la finalidad de que las mismas hubieran sido examinadas por los técnicos del Servicio Territorial de Fomento de Zamora, en el sentido dispuesto en el art. 7 de la Orden de 27 de mayo de 1998, pudiendo en ese caso determinar, a la vista de las inspecciones giradas, la concurrencia, o no, en el supuesto concreto del requisito de la acreditación de la necesidad de vivienda por causa de deficientes condiciones de habitabilidad (art. 5 b) de la Orden en relación con el punto primero del Anexo).

Tercero.- Por último, en relación con la posible titularidad en condición de propietario de la vivienda que constituía el domicilio del autor de la queja, procedía resaltar que, del informe remitido por la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Zamora, se desprendía que si bien la misma era objeto, ante el Juzgado de Toro, del Procedimiento

Ejecutivo nº 150/94, no se había acreditado la finalización del mismo, por lo que, a los efectos de los procedimientos de adjudicación de Viviendas de Protección Oficial llevados a cabo por la Administración Autonómica, el compareciente ante la Institución era considerado aún como propietario del inmueble.

Por ello, se consideró oportuno indicar al reclamante que si el citado Procedimiento Ejecutivo hubiera finalizado, y como resultado del mismo hubiese resultado privado de la condición de propietario de la citada vivienda, debía acreditarlo convenientemente en futuros procedimientos de adjudicación de viviendas en los que pudiera participar, con el fin de evitar la aplicación de la causa de exclusión relativa a la titularidad del solicitante de otra vivienda en propiedad.

Comunicado lo anterior al ciudadano, así como la inexistencia de irregularidad en el supuesto planteado en la queja, a juicio de esta Procuraduría, a la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Zamora, se procedió al archivo de la misma.

Tampoco han faltado quejas planteadas por los ciudadanos ante esta Institución cuya finalidad esencial era la solicitud de información sobre las condiciones impuestas por la normativa vigente para poder acceder a una Vivienda de Protección Oficial Promovida por la Junta de Castilla y León. En estos supuestos (entre otros, expedientes **Q/944/00** y **Q/1799/00**), se procedió a proporcionar la información solicitada, con el ánimo de orientar a los ciudadanos sobre los requisitos impuestos por el ordenamiento

jurídico para poder resultar adjudicatario de una vivienda de Promoción Pública.

En definitiva, si bien han sido varias las quejas presentadas por los ciudadanos en el ámbito de los procedimientos de adjudicación de viviendas, exactamente no se han detectado irregularidades relevantes en las adjudicaciones que han sido examinadas, por lo que cabe concluir que, aún cuando el grado de conflictividad generado por la aplicación de la Orden de 27 de mayo de 1998 ha sido amplio, la Administración Autonómica ha actuado de conformidad con lo dispuesto en la norma citada.

Sólo resta desear que el número de controversias se vea reducido como consecuencia de la sustitución de la norma anterior por la Orden de 12 de julio de 2000, lo cual constituiría una señal del acierto en las novedades introducidas en la regulación de los procedimientos de adjudicación de viviendas promovidas por la Junta de Castilla y León.

#### *4.1.2. Deficiencias en Viviendas de Protección Oficial de Promoción Pública*

Las irregularidades denunciadas por los ciudadanos en el año 2000 ante esta Procuraduría, en relación con las Viviendas de Protección Oficial de Promoción Pública construidas y adjudicadas, han sido, fundamentalmente, las relativas a defectos de construcción que afectaban a las condiciones de habitabilidad de la vivienda. En estos supuestos los adjudicatarios de las viviendas consideraron que, en todo caso, las obras de

reparación de aquéllas debían ser llevadas a cabo por la Administración, constituyendo la ejecución de las citadas obras el objeto esencial de la pretensión esgrimida ante esta Institución.

Planteada la denuncia de defectos de construcción ante la Institución, se procedió a solicitar la oportuna información sobre, en su caso, las inspecciones realizadas en las viviendas en cuestión y sobre las obras de reparación que, en su caso, se hubieran acometido.

Habiendo procedido de la forma señalada, no se observó la concurrencia de irregularidad alguna atribuible a la actuación de la Administración en los expedientes **Q/133/00**, **Q/167/00** (en este caso, las viviendas eran de titularidad municipal), **Q/729/00**, **Q/784/00**, **Q/789/00**, **Q/819/00** y **Q/1824/00**, circunstancia ésta que fue puesta de manifiesto al autor de la queja y al Servicio de la Administración pública afectada, en cumplimiento de lo dispuesto en el art. 21 de la Ley reguladora de la Institución.

Distinta fue la conclusión a la que se llegó en el expediente **Q/973/00**, en el que una Comunidad de Vecinos denunciaba la persistencia de defectos en la construcción en un Grupo de Viviendas promovido por la Consejería de Fomento de la Junta de Castilla y León en la localidad de Segovia, que se concretaban, entre otras irregularidades, en el mal funcionamiento de las calderas, desperfectos en las zonas comunes y humedades. Así mismo, se solicitaba el reintegro de las cantidades abonadas por la Comunidad de Vecinos para sufragar la realización de

determinadas obras en las viviendas adjudicadas, obras cuya realización había sido pedida por el Servicio Territorial de Industria de Segovia.

Admitida la queja a trámite, se iniciaron las investigaciones oportunas solicitando la oportuna información a la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Segovia, la cual remitió informe en el que se hacían constar, entre otras, las siguientes circunstancias:

*“..... con fecha 04-02-2000 quedaron resueltos los problemas de tiro en las calderas, no habiéndose adjuntado ningún tipo de medición que permita verificar si se produce revoque de gases en alguna de las calderas, sino tan sólo las manifestaciones verbales de algunos de los vecinos en función de sus propios criterios o valoraciones.*

*Que puestos en contacto con el Jefe del Servicio de Industria, este no está de acuerdo con las manifestaciones de los vecinos y que a este respecto remitirá a este Servicio Territorial un escrito contradiciendo dichas afirmaciones.*

*Que muchos de los desperfectos aludidos en el escrito de queja, se refieren a problemas en el mantenimiento del edificio, tales como tejas defectuosas, goteras o humedades en ventanas de escaleras, a las que es necesario reponer el sellado pasado un tiempo, planchas de pladur rotas, puertas sueltas de ascensores, etc.*

*En lo referente a las arquetas de desagüe del garaje, éstas se realizaron conforme al proyecto aprobado, no siendo exigible por las normas de diseño y calidad de las viviendas de Protección Oficial, el que las arquetas sean sifónicas.*

*Las chimeneas exteriores también fueron aprobadas por los técnicos directores de obra y de las instalaciones.*

*Las goteras de garaje se han tratado de corregir en varias ocasiones, existiendo un problema de diseño que no acaba por resolverse debido a que las aguas que descienden por las escaleras exteriores son absorbidas en parte por la junta de dilatación del edificio, la aparición del problema ha sido puesta de nuevo en conocimiento de Ferrovial a los efectos de su reparación.*

*En cuanto a remates de pintura, se han reparado algunas de las viviendas en donde fue necesario abrir techos de cocina o terraza, no habiendo concluido, por lo que nos ha informado la empresa adjudicataria, porque cuando se ejecutaron los trabajos no había nadie en las viviendas, habiendo sido de nuevo avisada la empresa adjudicataria para su conclusión.*

*En cuanto a la comprobación de térmicas de humos manipuladas, según afirmaciones de los vecinos por la empresa instaladora de las calderas, deberá, si así lo creen oportuno, contratarla con ellos o con otra empresa, entendiendo que se trata de un problema de mantenimiento; y por último, las cantidades solicitadas de 244.830*

*ptas. y 55.778 ptas., entendemos no pueden ser abonadas dado que estas se realizaron a petición del Servicio Territorial de Industria y contratadas por los propios vecinos con la empresa que ellos eligieron.*

*Sería conveniente también advertir que los propietarios se deben encargar del mantenimiento de las calderas -una revisión por año- y de limpiar periódicamente los conductores de chimeneas en donde pueden introducirse elementos tales como nidos, pájaros, etc. que hacen que los gases no evacuen convenientemente.”*

Considerando las alegaciones realizadas por la Comunidad de Vecinos que formuló la queja y el contenido de la información remitida, se estimó oportuno formular Resolución a la Administración Autonómica, con base para ello en los siguientes argumentos:

La propia Administración reconocía en el informe trasladado a esta Procuraduría que, cuando menos, existían algunos problemas constructivos sin resolver en los garajes de las citadas viviendas, así como remates de pintura sin concluir en algunas viviendas.

En este sentido, desde que los adjudicatarios del Grupo de viviendas en cuestión habían tomado posesión de las mismas, habían venido denunciando anomalías en la construcción de éstas que, si bien la Administración había ido corrigiendo, quedó suficientemente acreditado en el expediente que algunas de ellas aún estaban sin resolver y que las mismas se debían a vicios en la construcción de las citadas viviendas.

A la vista de lo expuesto, procedía, una vez más, por parte de la Administración la comprobación adecuada de cuanto venían denunciando los vecinos del Grupo de Viviendas promovido por la Administración, cuyos defectos constituían el objeto de la queja, con la finalidad de esclarecer los hechos, y determinar, en su caso, las posibles responsabilidades, considerando que el art. 111 del Reglamento de Viviendas de Protección oficial de 24 de julio de 1968, aprobado por RD 2114/1968, de 24 de junio, permite imponer al promotor la realización de las obras de reparación que se consideren necesarias, en relación con los vicios o defectos de construcción que se manifiesten en el transcurso de los cinco años siguientes a la fecha de expedición de la calificación definitiva.

En este sentido, cabía significar que, aunque en el supuesto de Viviendas de Protección Oficial de Promoción Pública no aparece la figura del promotor particular, esta condición la asume la propia Administración, y por ello le alcanza de igual manera la responsabilidad a la que se refiere el párrafo segundo del art. 111 del Reglamento de Viviendas de Protección Oficial, sin perjuicio, claro está, del derecho que a aquélla pueda corresponder de repetir contra la empresa constructora.

Por último, en relación con las cantidades que solicitaban los vecinos de 244.830 pesetas, por el concepto de búsqueda de fugas de gas de las instalaciones, y de otras 155.778 pesetas, por pruebas de tiro en viviendas, que según reconoció el Servicio Territorial de Fomento de Segovia fueron realizadas a petición del Servicio Territorial de Industria, y

que los vecinos de las viviendas, al parecer, habían contratado con una empresa de su elección, no cabía duda que su realización tuvo como finalidad hallar soluciones definitivas y rápidas al grave problema que venían padeciendo, y que fue el propio Servicio de Industria quien lo pidió para poner en funcionamiento las calderas, absolutamente necesarias para un integral servicio de las viviendas adjudicadas.

Así pues, a juicio de esta Institución, las citadas cantidades debían ser reintegradas a la Comunidad de Vecinos, por los procedimientos legales que se estimasen oportunos, por haber constituido las mismas un desembolso anticipado por la urgencia de la reparación y resultar necesarias para la subsanación de vicios de la construcción que habían aparecido en ese momento y, en cualquier caso, antes de los cinco años posteriores a la calificación definitiva de las viviendas.

En atención a la argumentación expuesta se procedió a formular Resolución a la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Segovia en los siguientes términos:

*“Primero.- En el plazo más breve posible proceder a la ejecución de cuantas obras sean necesarias en los garajes del Grupo de 67 viviendas, y a la conclusión de las obras de pintura pendientes en las viviendas del mismo grupo.*

*Segundo.- Estudiar la posibilidad de proceder, a través de los cauces legales oportunos, a rembolsar a la Comunidad de Vecinos del Grupo de 67 viviendas la cantidad reclamada, destinada a*

*sufragar la realización de las obras pedidas por el Servicio Territorial de Industria.”*

La aceptación o rechazo motivado de la Resolución señalada por la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Segovia, no había sido aún emitida en la fecha de elaboración del presente informe, a pesar de haber sido reiterada por esta Institución la petición correspondiente en una ocasión.

Otro tipo de deficiencia, de carácter estrictamente jurídico esta vez y ajena a defecto alguno de construcción, era la planteada en el expediente **Q/1922/99**, en el cual el compareciente ponía de manifiesto ante esta Institución la ausencia de otorgamiento de la pertinente escritura de División Horizontal de las Viviendas de Protección Oficial promovidas por la Consejería de Fomento de la Junta de Castilla y León en la localidad de Zamora integradas en el Grupo “Río Duero”, aún habiendo transcurrido más de cinco años desde la construcción de las mismas.

Admitida la queja a trámite e iniciada las investigaciones oportunas, se solicitó la información correspondiente a la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Zamora, la cual puso de manifiesto lo siguiente:

*“Para poder llevar a cabo la promoción de 64 VPOPP, la Consejería de Fomento y el Ayuntamiento de Zamora, únicos propietarios de los terrenos, redactaron en el año 1989 un proyecto de compensación (Unidad de actuación K-5-C), lo que permitió un ordenamiento urbanístico más racional para la edificación de los*

*tres bloques de viviendas, así como de los viales, zonas verdes y aparcamiento. El proyecto de compensación fue aprobado definitivamente por el Ayuntamiento en sesión plenaria celebrada el día 13 de marzo de 1989.*

*El día 24 de agosto de 1993, tuvo lugar la primera reunión de la comunidad de Vecinos, en el salón de actos de las Delegaciones Ministeriales, teniendo como puntos del orden del día la constitución de la Comunidad, el nombramiento de los cargos directivos y establecer una cuota provisional para el mantenimiento y conservación del edificio. Se acordó por mayoría fijar una cuota de 4.000 pts. al mes para todos los departamentos, con independencia de su superficie.*

*El día 30 de septiembre de 1993, el Servicio Territorial de Fomento solicitó Notario de turno para elevar a documento público la unidad de actuación así como la obra nueva y división horizontal del Grupo. Al Notario designado le fueron encargadas las actuaciones señaladas el día 25 de octubre de 1994, remitiéndole toda la documentación precisa para su elaboración. Después de varios intentos ello no fue posible por los reparos del Registro de la Propiedad que hasta el año 1997 se intentaron subsanar sin resultado favorable. Las dificultades para la inscripción de los solares en el Registro fueron puestas en conocimiento de los Servicios Centrales de la Consejería. La última vez mediante oficio*

*de fecha 1 de abril de 1997 acompañado del informe correspondiente.*

*Transcurridos cinco años desde la construcción del Grupo, el Servicio Territorial de Fomento esta realizando gestiones con otro Notario de Zamora conducentes a la elaboración definitiva de la escritura de la obra con base en criterios no tenidos en cuenta anteriormente.”*

Considerando las alegaciones del autor de la queja y el contenido de la información remitida, y sin perjuicio de entender que la problemática planteada se hallaba en vías de solución, habida cuenta que se habían encargado las gestiones a un nuevo Notario con el fin de elaborar las escrituras de División Horizontal de las citadas viviendas, se estimó oportuno formular Resolución a la Administración Autonómica con base en la argumentación jurídica que a continuación se expresa.

La obligación de resolver es una manifestación del principio de irrenunciabilidad del ejercicio de la competencia, así como del principio constitucional conforme al cual la Administración Pública debe servir con objetividad los intereses generales con sometimiento pleno a la Constitución, a la Ley y al Derecho. La objetividad no supone sólo neutralidad e imparcialidad subjetiva, sino también adecuación a su objetivo, a los fines que justifican la existencia de la Administración y exige una posición activa de la misma en su tarea fundamental de "promover las condiciones para que la igualdad del individuo y de los

grupos en que se integra sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud" (art. 9.2 de la Constitución Española).

Nuestra Constitución consagra los principios de legalidad y eficacia como rectores de la actuación administrativa (arts. 9.1 y 103.1), los cuales resultan completamente vulnerados cuando la Administración en su actuación no se ajusta a la normativa establecida y retrasa la resolución de los expedientes.

Coherentemente con los postulados constitucionales señalados, la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (en adelante LRJPAC), modificada por la Ley 4/1999, de 13 de enero, ordena el régimen jurídico de las Administraciones Públicas, así como el procedimiento administrativo común, fijando unas garantías mínimas de los ciudadanos que deben ser respetadas por todas las Administraciones.

En este orden de ideas, es de resaltar, por último, que la LRJPAC establece el fundamental principio procedimental de la impulsión de oficio, y en su aplicación impone una serie de normas que son consecuencia de éste y que se dirigen a los órganos instructores de los procedimientos, a fin de conseguir la máxima celeridad en su tramitación, con el fin de evitar retrasos en la resolución de los expedientes.

En el supuesto que constituía el objeto de la queja, la propia Administración señalaba en su informe que las dificultades para la inscripción de los solares en el Registro habían sido puestas en

conocimiento de los Servicios Centrales de la Consejería con fecha 1 de abril de 1997. Desde esta fecha había permanecido inactiva, siendo el resultado de la citada inactividad que la Comunidad de Vecinos del Grupo de viviendas “Río Duero” de Zamora, después de cinco años, continuaba sin tener en su poder la Escritura de División Horizontal de las viviendas, y en consecuencia, seguían sin ser determinadas las cuotas de participación en la propiedad de cada piso adjudicado.

Por tanto, la situación descrita constituía, a juicio de esta Procuraduría, una quiebra total del principio de eficacia proclamado en el art. 103 de la Constitución, el cual debe regir la actuación de todo Sujeto Público.

Atendiendo a lo expuesto, se emitió la correspondiente Resolución a la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Zamora, en los siguientes términos:

*«Cursar las órdenes oportunas y adoptar las medidas necesarias, con la finalidad de que la resolución definitiva del expediente de División Horizontal de las viviendas de Protección Oficial promovidas en la localidad de Zamora, por la Consejería de Fomento de la Junta de Castilla y León, integrantes del Grupo “Río Duero”, se haga efectiva en el plazo de tiempo más breve posible.»*

Comunicada la Resolución señalada al autor de la queja y a la Delegación Territorial afectada, ésta puso de manifiesto ante esta

Institución su aceptación, circunstancia de la que se dio traslado al firmante de la queja, procediéndose a continuación al archivo de la misma.

## **4.2. Viviendas de nueva construcción sujetas a otros regímenes de protección pública**

### *4.2.1. Acceso y características de los préstamos cualificados reconocidos para la adquisición de viviendas de nueva construcción*

En el marco de los planes cuatrienales aprobados por el Gobierno estatal (el vigente actualmente se aprobó mediante RD 1186/1998, de 12 de junio, sobre medidas de financiación de actuaciones protegidas en materia de vivienda y suelo del Plan 1998-2001), los préstamos cualificados, dirigidos a la adquisición de viviendas de nueva construcción sometidas a algún régimen de protección, reconocidos por la Administración Autonómica han generado diversas quejas de los ciudadanos, todas ellas motivadas por una ausencia de información sobre la aplicación de la normativa vigente. Esta Procuraduría, en el marco de las competencias estatutaria y legalmente atribuidas, ha tratado de proporcionar al ciudadano la información cuyo desconocimiento había motivado su denuncia ante la Institución.

Así, en el expediente **Q/91/00** el ciudadano planteaba la posibilidad de que la Junta de Castilla y León modificara las condiciones existentes de

los préstamos cualificados reconocidos para la adquisición de viviendas protegidas.

A la vista de la cuestión planteada, se puso de manifiesto al autor de la queja, además de la inexistencia de irregularidad alguna cometida por la Administración en relación con el préstamo reconocido, que la revisión de los iniciales tipos de interés de los préstamos cualificados o subsidiados, se fija en los convenios que anualmente se firman entre la Administración estatal y las entidades financieras colaboradoras para financiar las actuaciones programadas dentro de cada Plan, y está condicionado por cláusulas que figuran en los citados convenios. Estas cláusulas establecen un periodo temporal en el cual los tipos inicialmente reconocidos serán inamovibles.

Por tanto, la Administración Autonómica tiene como única competencia, en este ámbito, el reconocimiento de las ayudas solicitadas, correspondiendo al Ministerio de Fomento, dentro de la Administración General del Estado la satisfacción con cargo a sus presupuestos de dichas ayudas, así como el establecimiento de los convenios correspondientes con las entidades de crédito públicas y privadas.

Precisamente, el retraso en la firma del Convenio correspondiente por el Ministerio de Fomento motivó la presentación del expediente **Q/1069/00**, el cual, no obstante obtuvo resolución, como consecuencia de la firma con fecha 30 de junio de 2000, del convenio programa 2000 correspondiente al plan cuatrienal 1998-2001, entre el Ministerio de

Fomento y varias entidades financieras, circunstancia ésta que puesta de manifiesto por la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en León a esta Procuraduría, fue comunicada al autor de la queja, procediéndose a continuación al archivo de la misma.

Por último, en el expediente **Q/1942/00**, el ciudadano denunciaba la insuficiencia a su juicio, de la subsidiación del préstamo cualificado reconocido por la Administración Autonómica, manifestando su desacuerdo con la Resolución adoptada por el Jefe del Servicio Territorial de Fomento de Segovia mediante la cual se acuerda el reconocimiento de financiación cualificada para la adquisición de vivienda libre de nueva construcción.

La citada actuación administrativa resultaba de la aplicación en la Comunidad Autónoma de Castilla y León del RD 1186/1998, de 12 de junio, sobre medidas de financiación de actuaciones protegidas en materia de vivienda y suelo del Plan cuatrienal 1998-2001 (publicado en el Boletín Oficial del Estado de 26 de junio de 1998), norma ésta adoptada en el marco de los planes de carácter plurianual que integran la acción estatal en materia de vivienda, dirigida a la promoción de este sector económico de gran importancia, y además de profunda trascendencia y repercusión social.

En concreto, la subsidiación del préstamo cualificado que había sido reconocida en la resolución administrativa precitada, constituía una ayuda económica directa prevista en el art. 2 B) b) del RD 1186/1998, de

12 de julio, concedida en el marco de las condiciones establecidas en el art. 6 de la misma norma, cuyos dos primeros apartados disponen:

“1. La subsidiación consistirá en el abono a la entidad de crédito prestamista, con cargo a los presupuestos del Ministerio de Fomento, de un porcentaje de las cuotas de amortización de capital e intereses (o sólo intereses, en el período de carencia, cuando proceda) del préstamo cualificado.

La cuantía máxima de la subsidiación será en términos absolutos, durante cada período subsidiado, y dentro de cada tramo de ingresos familiares, la que correspondería al tipo de interés efectivo inicial del préstamo.

2. La subsidiación de préstamos que determina el apartado anterior tendrá efectividad a partir de la fecha de la escritura de formalización del préstamo cualificado, o de la subrogación en el mismo, por parte del destinatario de la subvención, una vez obtenida la preceptiva autorización y, en su caso, el reconocimiento previo del derecho a la subsidiación, por parte de la Comunidad Autónoma o de las Ciudades de Ceuta y Melilla, y se concederá por el período que este Real Decreto dispone en cada caso.”

A la vista del contenido del precepto anterior, cabía señalar que la ayuda que había sido concedida al autor de la queja, subordinada en todo caso a la formalización de un préstamo con la entidad de crédito correspondiente, había sido adoptada de conformidad con la normativa reguladora de las medidas de financiación de actuaciones protegidas en

materia de vivienda y suelo por lo que, en el marco normativo expresado, no resultaba posible la intervención de la Institución.

Comunicado lo anterior al firmante de la queja, se procedió al archivo de la misma.

#### *4.2.2. Defectos de construcción en Viviendas de Protección Oficial de Promoción Privada*

El expediente **Q/1460/00** planteaba una cuestión sobre la que ya se había llamado la atención en el informe general correspondiente al año 1999, cual es el retraso temporal significativo en la ejecución de las resoluciones administrativas en las que se impone la obligación de llevar a cabo determinadas obras de reparación necesarias para subsanar deficiencias de construcción en las Viviendas de Protección Oficial de Promoción Privada, ante la voluntad contraria de la persona a quién corresponde el cumplimiento de la citada obligación.

En la queja señalada, el autor de la misma denunciaba la ausencia de ejecución efectiva de la Resolución adoptada por la, entonces, Dirección General de Arquitectura y Vivienda, por la que se determinaron las obras a realizar en unas Viviendas de Protección Oficial de Promoción Privada de la provincia de León, por el promotor de las mismas, como consecuencia del expediente sancionador instruido contra aquél.

Admitida la queja a trámite, e iniciadas las investigaciones oportunas se solicitó la oportuna información a la Dirección General de

Vivienda, Urbanismo y Ordenación del Territorio y al Ayuntamiento de la localidad en cuyo término municipal se encontraban las viviendas en cuestión. En atención a la petición formulada, la Dirección General señalada emitió informe en el cual se hacía constar lo siguiente:

*“Con fecha 29 de febrero de 2000, se resuelve el Recurso Extraordinario de Revisión interpuesto por D. XXX, contra la Resolución de 9 de diciembre de 1998, confirmando la misma en todos sus extremos.*

*Con fecha 17 de mayo de 2000, por el autor de la queja se presenta escrito en el que solicita se lleven a cabo las actuaciones pertinentes que permitan realizar en el edificio las obras correctoras a las que resulte obligado D. XXX.*

*Con fecha 13 de diciembre de 2000 por la Dirección General de Vivienda, Urbanismo y Ordenación del Territorio se solicita del Servicio Territorial de Fomento de León un informe sobre las actuaciones llevadas a cabo por el citado Servicio en orden a la ejecución de la Resolución de fecha 9 de diciembre de 1998, al ser el órgano competente para llevar a cabo la ejecución de la Resolución referida.*

*Con fecha 8 de enero de 2001 tiene entrada en la Dirección General de Vivienda, Urbanismo y Ordenación del Territorio el informe solicitado, en el que se pone de manifiesto esencialmente que: con fecha 5 de diciembre de 2000, por parte del Servicio*

*Territorial de Fomento, al objeto de dar cumplimiento a lo establecido en la Resolución de la Dirección General, se requiere a D. XXX el cumplimiento de lo establecido en la Resolución de fecha 9 de diciembre de 1998.”*

Al objeto de que se lleve a cabo la ejecución del contenido de la Resolución referida, con fecha 11 de enero de 2001, por parte de la Dirección General de Vivienda, Urbanismo y Ordenación del Territorio se remite al Servicio Territorial de Fomento de León un informe detallado sobre la ejecución forzosa de los actos administrativos, en el que se hace constar esencialmente lo siguiente:

*“1. Que el obligado ha conocido el acto mediante su notificación formal y que ha dispuesto de un tiempo oportuno para su cumplimiento voluntario, por lo que de conformidad con el art. 95 de la Ley 30/92, de 26 de noviembre, "Las Administraciones Públicas, a través de sus órganos competentes en cada caso, podrán proceder, previo apercibimiento, a la ejecución forzosa de los actos administrativos, salvo en los supuestos en que se suspenda la ejecución de acuerdo con la ley, o cuando la Constitución o la ley exijan la intervención de los Tribunales.”*

*2. Dada la ausencia de ejecución voluntaria de la Resolución, por parte del Servicio Territorial de Fomento se hará uso de los medios de ejecución forzosa, de conformidad con lo establecido en los artículos 96 a 101 de la Ley 30/92, de 26 de noviembre.*

*Por último, se pone de manifiesto en el citado Informe que, con carácter general, la ejecución forzosa puede realizarse mediante dos sistemas: imponiendo multas coercitivas o efectuando la ejecución subsidiaria, siendo el órgano ejecutante el que decida qué sistema se ha de aplicar.*

*No obstante, en el propio Informe se refleja detalladamente cuales son las actuaciones que se han de llevar a cabo, cualquiera que sea el medio de ejecución forzosa por el que se opte.”*

Considerando las alegaciones formuladas por el autor de la queja y el contenido de la información remitida por la Dirección General de Vivienda, Urbanismo y Ordenación del Territorio, se estimó oportuno formular Resolución a la Consejería de Fomento de la Junta de Castilla y León, aún cuando no había sido proporcionada la información solicitada al Ayuntamiento citado. Para ello procedía, previamente, realizar la argumentación jurídica que sirviera de apoyo al contenido de aquella y que, a continuación, se expone.

El análisis de las actividad administrativa que había sido llevada a cabo con la finalidad de ejecutar la Resolución administrativa adoptada con fecha 9 de diciembre de 1998, manifestaba un retraso relevante en el desarrollo de actuaciones por los servicios administrativos de la Consejería de Fomento dirigidas a garantizar la plena efectividad del acto administrativo por el cual se imponía al promotor de las viviendas la obligación de llevar a cabo unas obras determinadas. Esta demora,

considerando el criterio seguido por la Dirección General de Vivienda, Urbanismo y Ordenación del Territorio, conforme al cual la Resolución administrativa cuya ejecución se solicitaba agota la vía administrativa, cifraba su inicio en la notificación de esta última y se extiende hasta el 5 de diciembre de 2000, fecha en la cual se realizó el preceptivo requerimiento por el Servicio Territorial de Fomento de León al destinatario de la resolución cuya ejecución se pretende.

En otras palabras, entre el acto declarativo que creaba la obligación a cumplir y que servía de fundamento jurídico a una futura actuación material de ejecución limitativa de los derechos de los particulares, en el sentido dispuesto en el art. 93 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (en adelante, LRJPA), y el apercibimiento preceptivo al destinatario de aquella obligación, requisito previo a la iniciación propiamente dicha del procedimiento de ejecución forzosa motivado por la voluntad contraria al cumplimiento de este último, realizado de conformidad con lo preceptuado en el art. 95 de la LRJPA, habían transcurrido, aproximadamente, dos años.

El transcurso del lapso temporal expuesto resultaba, a juicio de esta Institución, excesivo, debidamente considerada, de un lado, la fecha de iniciación del expediente sancionador del que trae causa la Resolución cuya ejecución se demanda (la denuncia inicial se formuló ante el Servicio Territorial de Fomento de León con fecha 30 de julio de 1992, y la primera

inspección fue girada por el personal técnico del citado Servicio con fecha 2 de junio de 1993), y de otro, los posibles perjuicios que pudieran haberse derivado de la ausencia de ejecución, tanto para los propietarios de las viviendas cuyas deficiencias debían ser reparadas, como para terceras personas (no en vano, una de las obras cuya ejecución se imponía afectaba a la fachada exterior de la vivienda).

Puesto de manifiesto lo anterior, procedía señalar que, a la vista de la información que había sido remitida a esta Procuraduría y de la documentación obrante en la misma en relación con la cuestión controvertida, dos podían haber sido, a juicio de esta Institución, las causas del retraso señalado:

Primera.- Otorgamiento de efectos suspensivos a la interposición del Recurso Extraordinario de Revisión frente a la Resolución adoptada con fecha 9 de diciembre de 1998.

El primer párrafo del art. 111 de la LRJPA, precepto modificado por la Ley 4/1999, de 13 de enero, establece como principio general que la interposición de cualquier recurso no suspenderá la ejecución del acto impugnado.

Esta regla general, de acuerdo con la cual, la eficacia ejecutiva de un acto administrativo no queda enervada por la interposición de un recurso administrativo (regla que se amplía, con carácter general, al ámbito del recurso jurisdiccional contencioso-administrativo), quiebra en dos supuestos:

1) Cuando el órgano a quién compete resolver el recurso acuerde expresamente la suspensión, de conformidad con lo dispuesto en el apartado segundo del citado art. 111 de la LRJPA.

En este sentido, no concurría esta excepción en el supuesto que constituía el objeto de la queja, ya que no constaba en la documentación obrante en esta Procuraduría que la Dirección General de Vivienda, Urbanismo y Ordenación del Territorio hubiese acordado la suspensión, ni tan siquiera que la misma hubiera sido solicitada por algún interesado en el procedimiento.

2) Cuando una disposición establezca lo contrario.

Considerando que el procedimiento en el que se había dictado la Resolución cuya ejecución se solicitaba se enmarcaba dentro del ejercicio de facultades punitivas por esa Administración Autónoma, era necesario acudir a lo dispuesto en el apartado tercero del art. 138 de la LRJPA, el cual dispone que la resolución de los procedimientos sancionadores “será ejecutiva cuando ponga fin a la vía administrativa”.

Esta característica era predicable de la Resolución de 9 de diciembre de 1998, como lo demostraba la calificación del recurso interpuesto como Recurso Extraordinario de Revisión, ya que éste se configura como un medio impugnatorio cuyo objeto se encuentra exclusivamente integrado por “los actos firmes en vía administrativa” (art. 118.1 de la LRJPA).

Por tanto, al contrario de lo que parecía deducirse del informe que había sido remitido por la Consejería de Fomento, la Resolución administrativa cuya ejecución se demandaba había puesto fin a la vía administrativa, siendo ejecutiva y no suspendiéndose su ejecutividad, aún cuando se hubiera interpuesto frente a la misma Recurso Extraordinario de Revisión.

En definitiva, no concurriendo en el supuesto que constituía el objeto de la queja ninguna de las dos excepciones a la regla general contenida en el apartado primero del art. 111 de la LRJPA, la Resolución que había sido adoptada por la, entonces, Dirección General de Arquitectura y Vivienda, con fecha 9 de diciembre de 1998, resultaba ejecutiva una vez que la misma hubiese sido notificada a su destinatario, pudiendo haberse iniciado entonces las actuaciones conducentes al inicio y desarrollo del procedimiento de ejecución forzosa, de conformidad con lo dispuesto en el art. 95 de la LRJPA.

Segunda.- Demora temporal en la adopción de medidas de coordinación suficiente entre la Dirección General de Vivienda, Urbanismo y Ordenación del Territorio y el Servicio Territorial de Fomento de León en relación con la ejecución de la Resolución administrativa precitada.

Según se desprendía del informe remitido a esta Procuraduría, únicamente con fecha 13 de diciembre de 2000, es decir, con posterioridad a la petición de información realizada a esa Consejería desde esta Institución, la Dirección General de Vivienda, Urbanismo y Ordenación de

Territorio y, aproximadamente, dos años después de la adopción de la Resolución administrativa a ejecutar, había solicitado un informe al Servicio Territorial de Fomento de León sobre las actuaciones llevadas a cabo por el citado Servicio en orden a la ejecución de la Resolución de fecha 9 de diciembre de 1998.

Considerando que a los Servicios Territoriales de Fomento corresponde la gestión y ejecución de las competencias de la Consejería de Fomento en su ámbito provincial respectivo, y que el acto cuya ausencia de ejecución había dado lugar a la queja había sido emanado de la Dirección General precitada, el principio de coordinación, como pilar básico de la actuación de toda Administración Pública, tal y como señalan el art. 103.1 de la Constitución Española y el art. 3.1 de la LRJPA, aconsejaba que la Dirección General de Vivienda, Urbanismo y Ordenación del Territorio hubiese realizado un seguimiento de las actuaciones llevadas a cabo por el Servicio Territorial de Fomento de León en orden a la ejecución de la correspondiente resolución administrativa, máxime cuando no había podido tener constancia de que aquélla se había realizado.

A esta finalidad parecía responder el informe detallado sobre la ejecución forzosa de los actos administrativos que fue remitido por la Dirección General competente al Servicio Territorial de Fomento de León con fecha 11 de enero de 2001, que si bien, resultaba demorado en el tiempo, a juicio de esta Institución, cumplía la necesaria función de coordinar los criterios a seguir por el Servicio Territorial de Fomento de

León para la ejecución de la Resolución administrativa que había sido adoptada por la Dirección General.

En conclusión, sin perjuicio de la demora temporal que había motivado, en buena medida, el contenido de la presente Resolución, esta Procuraduría consideró conveniente el informe emitido por la Dirección General de Vivienda, Urbanismo y Ordenación del Territorio con fecha 11 de enero de 2001 en aras de lograr, más allá del supuesto particular que constituía el objeto de la presente queja, el efectivo cumplimiento de la inmediata ejecutividad de los actos administrativos predicada, con carácter general en el art. 94 de la LRJPA, en relación con el art. 56 de la misma norma legal, así como el adecuado desarrollo del procedimiento dirigido a la ejecución forzosa de los actos administrativos emanados de la precitada Dirección General, de conformidad con las normas y principios contenidos en el Capítulo V del Título VI de la LRJPA (arts. 93 a 101) y su interpretación jurisprudencial.

Con fundamento en la argumentación jurídica expresada, se emitió Resolución dirigida a la Dirección General de Vivienda, Urbanismo y Ordenación del Territorio, de la Consejería de Fomento en los siguientes términos:

*“Primero.- Con carácter singular, agilizar la adopción, por el órgano competente para ello, de las actuaciones administrativas establecidas por la normativa vigente para garantizar la ejecución forzosa de la Resolución adoptada por la, entonces, Dirección*

*General de Arquitectura y Vivienda, con fecha 9 de diciembre de 1998, si persistiese la voluntad contraria al cumplimiento de las obligaciones contenidas en la citada Resolución del destinatario de la misma.*

*Segundo.- Con carácter general,*

*- No otorgar efectos suspensivos de la ejecutividad de un acto administrativo a la interposición frente al mismo de un Recurso Extraordinario de Revisión, sin perjuicio de la posibilidad de acudir a los mecanismos para lograr aquélla establecidos en el artículo 111 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, modificado por Ley 4/1999, de 13 de enero.*

*- Ampliar, si ello se considera oportuno, la remisión realizada al Servicio Territorial de Fomento de León, del informe detallado sobre la ejecución forzosa de los actos administrativos al resto de Servicios Territoriales de la Consejería de Fomento, en aras de incrementar el nivel de coordinación entre todos ellos en el ámbito de la ejecución forzosa, cuando sea necesario, de actos administrativos adoptados en el marco del artículo 111 del Reglamento para la Aplicación de la Ley sobre Viviendas de Protección Oficial.”*

En la fecha de elaboración del presente informe, no se había recibido en esta Institución contestación emitida por la Administración

afectada aceptando o rechazando motivadamente la Resolución citada, la cual fue comunicada, igualmente, al Ayuntamiento en cuyo término municipal se encontraban las viviendas.