

ÁREA K

ÁREA K
ACTUACIONES DIVERSAS

Expedientes Área	255
Expedientes remitidos a otros Defensores	50
Expedientes admitidos	50
Expedientes rechazados	152

Se incluyen dentro del Área K todas aquellas quejas que no tienen un acomodo claro en cualquiera de las áreas anteriores, las que se solucionan a través de una mediación o gestión rápida por parte de la Institución, y fundamentalmente los expedientes que tienen como objeto de queja un contencioso derivado de una relación jurídico-privada.

En relación a estas últimas, hay que señalar que con arreglo a la Ley 2/1994, de 9 de marzo, reguladora del Procurador del Común, están excluidas de la supervisión de la Institución y procede, en consecuencia, su rechazo, sin perjuicio de informar a los presentadores de las quejas sobre la causa de rechazo y los derechos que les asisten en relación con el problema planteado y la forma en la que han de proceder para el ejercicio de los mismos.

Muchos han sido los problemas planteados. Problemas que denotan situaciones de difícil convivencia entre vecinos, reclamaciones por daños sufridos en bienes, controversias derivadas de herencias, etc. No obstante, el examen de estos expedientes no carece de interés ya

que de los mismos podría inferirse la conveniencia de sugerir la modificación de la normativa aplicable a la materia determinada.

En el expediente **Q/2450/96** un ciudadano denunciaba el escaso cumplimiento de la normativa turística de los establecimientos de hostelería de la Comunidad Autónoma de Castilla y León -restaurantes, bares y cafeterías- en cuanto a la preceptiva declaración y publicidad de la carta de platos, bebidas y carteles de precios en los mismos.

La definición de las infracciones administrativas en materia de turismo, así como la regulación de la forma de actuación inspectora en dicha materia, vienen contempladas en la Ley 2/1987, de 6 de marzo, sobre Inspección y Régimen Sancionador en materia de Turismo de la Comunidad de Castilla y León, en la cual se recoge, dentro del catálogo de las infracciones leves, la de "no dar a los precios la obligada publicidad" (art. 7, apartado 3º).

Por su parte la Orden de 20 de diciembre de 1994, de la Consejería de Cultura y Turismo, por la que se dictan las normas sobre declaración y publicidad de precios y facturación en los alojamientos turísticos y establecimientos de hostelería, en su art. 13 establece: "Todos los establecimientos están obligados a dar amplia publicidad a los precios de sus servicios y prestaciones".

Asimismo, el art. 15 de dicha Orden dispone: "1.- Los restaurantes darán publicidad, tanto en el interior como en el exterior del establecimiento, a sus cartas de platos y bebidas, que serán además conjuntamente ofrecidas al cliente en el momento en el que éste solicite los servicios. Igual darán a los precios de los menús que ofrezcan a la clientela.

El ejemplar debidamente sellado de la declaración de precios que obra en poder de la empresa se pondrá a disposición de cualquier cliente que lo solicite.

2.- La lista de precios de los servicios prestados por cafeterías, bares y similares habrán de estar siempre a disposición de cualquier cliente, y deberá ser fijada en lugar bien visible del establecimiento".

Con el fin de conocer el grado de cumplimiento de esta normativa se solicitó un primer informe de la Consejería de Industria, Comercio y Turismo, en el que se indicaran los siguientes extremos:

- Actas levantadas por la Inspección de Turismo en esta materia y resultado de las mismas.

- Denuncias de particulares o comunicaciones de autoridades u órganos administrativos que pongan en conocimiento las presuntas infracciones de estas características.

- Sanciones impuestas, en su caso, y si se han hecho efectivas en su totalidad.

Recibido el informe con fecha 8 de noviembre de 1996, sin embargo fue necesario solicitar que se completaran algunos aspectos, cuya recepción tuvo lugar el 3 de febrero de 1997.

Del examen de la documentación remitida pudieron extraerse los siguientes datos:

1º.- El número total de restaurantes y cafeterías existentes en la Comunidad Autónoma, según censo actualizado a fecha 2 de diciembre de 1996, es de 2.918 restaurantes y 758 cafeterías. El número de bares no se precisa por no disponer del mismo, al corresponder a los

Ayuntamientos respectivos la autorización de este tipo de establecimientos, pero presumiblemente es superior al de los anteriores.

2º.- El número de actas levantadas a lo largo de los años 1995 y 1996 en restaurantes, bares y cafeterías asciende a un total de:

Año 1995, 1508 actas.

Año 1996, hasta el 30 de septiembre, 503.

3º.- El número de actas de inspección levantadas en base al artículo 7.3 de la Ley 2/1987 ha sido el siguiente:

- Actas de inspección levantadas durante el año 1995: 397.

111 Actas en restaurantes.

197 Actas en bares.

89 Actas en cafeterías.

- Actas de inspección levantadas durante 1996: 237.

69 Actas en restaurantes.

112 Actas en bares.

56 Actas en cafeterías.

De la información remitida merecía destacarse el hecho de que en las provincias de Ávila y Palencia a lo largo del año 1995 no se había procedido a levantar ningún acta de inspección por infracción de la normativa sobre publicidad de precios, hecho que continuaba a lo largo de 1996 con relación a la provincia de Palencia.

Por otro lado, del análisis comparativo de los datos relativos al número de restaurantes, bares y cafeterías existentes en la Comunidad Autónoma y el número de actas de inspección levantadas, podía deducirse una cifra considerable de establecimientos que no habían sido objeto de inspección.

Entendíamos que en esta cuestión resultaba fundamental la protección de los intereses de los consumidores y usuarios que podrían verse afectados si no existe una eficaz labor de la Administración tendente a garantizar el respeto de la reglamentación disciplinadora de la transparencia de precios, ya que la misma asegura la información veraz y completa de lo ofertado al público.

De lo anterior se concluyó la conveniencia de incrementar las actuaciones de inspección, y sanción en su caso, tendentes a controlar y garantizar el cumplimiento de las normas relativas a la publicidad de los precios en establecimientos de hostelería como restaurantes, bares y cafeterías.

En virtud de lo expuesto, con fecha 20 de febrero se formuló Sugerencia a la Consejería de Industria Comercio y Turismo para que se incrementara la actividad inspectora en materia de turismo, a fin de reducir la inobservancia de la normativa relativa a la publicidad de precios en restaurantes, bares y cafeterías y se diera traslado a los Jefes de los Servicios Territoriales de Industria, Comercio y Turismo, ya que los mismos son competentes para la instrucción de estos expedientes sancionadores.

La sugerencia fue aceptada por la Consjería de Industria Comercio y Turismo con fecha 19 de agosto de 1997 en los siguientes términos:

"Con fecha 11 de marzo de 1997, el Director General de Turismo se dirige a los Jefes de los Servicios Territoriales de Industria, Comercio y Turismo de las nueve provincias trasladando las consideraciones y sugerencias formuladas por esa Institución para que sean tenidas en cuenta por los Inspectores de Turismo en las visitas que se realicen a los establecimientos turísticos de la Comunidad Autónoma, con el objeto de reducir la inobservancia de la normativa relativa a la publicidad de precios en restaurantes, bares y cafeterías.

A la vista de la actuación inspectora durante el periodo comprendido entre el 1 de enero y 30 de abril de 1997, se constata que, en las visitas realizadas a los establecimientos turísticos, su actividad se ha centrado en comprobar el grado de cumplimiento de la normativa sobre declaración, publicidad de precios y facturación, informando a los titulares de los establecimientos de la obligatoriedad de dar publicidad a los precios de sus servicios y prestaciones, así como que la lista de precios deberá ser fijada en un lugar visible del establecimiento."

El expediente **Q/2603/96** hacía referencia al desconocimiento por el denunciante, una asociación de consumidores, de la tramitación seguida en virtud de la denuncia que había formulado sobre la carencia de tarjeta de transporte de algunos titulares de ambulancia dedicados a prestar servicios en espectáculos taurinos en la provincia de Valladolid.

De los datos obrantes en el expediente y del informe remitido a esta Institución por la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Valladolid se deducían los siguientes hechos:

- La Dirección General de Transportes y Carreteras había dado traslado al Servicio Territorial de Fomento de Valladolid de la denuncia efectuada por la asociación.

- Recibida dicha denuncia en este Servicio, se había dado traslado de la misma al Subsector de Tráfico de la Guardia Civil, sin que por parte de los Agentes dependientes del mismo se pudiese constatar la veracidad de los hechos denunciados.

- Según se indicaba en la respuesta remitida a esta Institución, *"estos extremos fueron comunicados por escrito a la Dirección General ya que dicho Centro Directivo fue el que nos había dado traslado de la denuncia."*

A la vista de la información recabada pudo concluirse que el archivo de la denuncia no fue comunicado al presentador de la misma, la asociación de consumidores, por lo cual se consideró conveniente hacer las siguientes puntualizaciones.

La tramitación del expediente sancionador que ahora se examina debió adecuarse a las normas previstas en el Reglamento del Procedimiento Sancionador de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, aprobado por Decreto 189/1994, de 25 de agosto.

El art. 6.4 del Reglamento citado establece que la comunicación de un órgano que tenga atribuidas facultades de inspección, la petición razonada de iniciación de un procedimiento sancionador o la presentación de una denuncia no vinculan al órgano competente para iniciar el procedimiento sancionador, si bien deberá este comunicar a los autores de aquéllas los motivos por los que, en su caso, no procede la iniciación del procedimiento.

En consecuencia, conforme establece el artículo transcrito, debieron comunicarse al denunciante los motivos por los que no procedía la iniciación del procedimiento sancionador.

Esta Institución formuló a la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Valladolid Recordatorio del Deber Legal establecido en el art. 6.4 del Reglamento del Procedimiento Sancionador de la Comunidad Autónoma de Castilla y León y Recomendación de que en el futuro se procediera a efectuar la oportuna comunicación a los autores de las denuncias.

Con fecha 5 de septiembre de 1997 la Delegación Territorial comunicó a esta Institución la aceptación del recordatorio efectuado, del cual además, *"se dio traslado a todos los Servicios Territoriales de esta Delegación Territorial para que se den las instrucciones precisas para su cumplimiento."*

La reclamación **Q/1331/97** aludía a las posibles deficiencias en las condiciones de seguridad del edificio en el que se encuentra ubicado el Conservatorio Profesional de Música de Salamanca, en lo que se refiere al cumplimiento de la normativa sobre precauciones y medidas contra incendios.

Una vez admitida a trámite la queja se solicitó informe al Ayuntamiento de Salamanca con fecha 18 de agosto de 1997, el cual fue remitido el 21 de octubre del mismo año.

A dicho informe se acompañaba el redactado por el Arquitecto Técnico de Prevención de Incendios y de Salvamento fechado el día 3 de julio de 1989, en el que se recogían, en los términos que literalmente

se citan, una serie de "*correcciones de protección contra incendios a realizar en el proyecto del edificio que se pretendía*".

Aunque no consta expresamente la fecha de realización de las obras en el edificio, de la documentación remitida se deducía la aplicabilidad de la Norma Básica de la Edificación NBE-CPI-82 (Real Decreto 1587/1982, de 25 de junio) que modifica la Norma Básica de la Edificación NBE-CPI-81, sobre condiciones de protección contra incendios en los edificios (aprobada por Real Decreto 2059/1981, de 10 de abril) y que resulta de aplicación a todos los edificios de nueva planta y a aquellas obras de reforma que se lleven a cabo en edificios existentes a la entrada en vigor de la presente NBE y que impliquen cambio de uso así como a las que, sin suponer cambio de uso, impliquen modificaciones sustanciales.

Todo ello, sin perjuicio de la aplicación de las normas de protección contra incendios contenidas en el RD 2816/1982, de 27 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento General de Policía y Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas, ya que el Conservatorio Profesional de Música, además de ser un edificio de uso docente, está dotado de un auditorio, con uso de espectáculos y salas de reunión.

Llegados a este punto (y teniendo en cuenta que de la información remitida no podía deducirse la existencia o no de las licencias oportunas, si las mismas se habían solicitado e, incluso, si su inexistencia había sido tolerada por la Corporación), esta Institución consideró necesaria la adopción de las medidas -en ningún caso indiscriminadas, ya que podrían desembocar en un rigor excesivo- que resultaran procedentes para el restablecimiento del orden jurídico presuntamente vulnerado; especialmente las que garantizaran el derecho de los ciudadanos a su seguridad personal y colectiva.

Por otro lado, había que tener en cuenta que el otorgamiento o denegación de las licencias ha de ir ligado a sus correspondientes supervisiones técnicas por los órganos administrativos en cada caso competentes, toda vez que en su obligatoria intervención pone la ley una de las garantías más fiables en cuanto a la legalidad de lo pretendido, a la detección de los focos de riesgo generados por la obra o actividad a emprender y a la eficacia esperada de las medidas correctoras a aplicar para su eliminación.

En consecuencia, esta Institución, consideró oportuno formular las siguientes Recomendaciones al Ayuntamiento de Salamanca:

"- Que por parte del Ayuntamiento de Salamanca se proceda a requerir al titular del edificio para que solicite las oportunas licencias, si es que las mismas no se hubieran obtenido.

- Que, en ejercicio de las competencias atribuidas al Ayuntamiento en el art. 25.2 c) de la ley 7/1985, de 2 de abril (Protección civil, prevención y extinción de incendios), se procedan a adoptar las medidas que, previa valoración por parte de los servicios técnicos, se estimen pertinentes, máxime teniendo en cuenta el número de personas que lo frecuentan y la actividad desarrollada en el edificio en cuestión."

En el momento de redactar el presente informe anual el Ayuntamiento de Salamanca no había comunicado su postura frente a las recomendaciones que se le habían formulado.

Otro expediente que hacía referencia a deficiencias en las condiciones de seguridad de un edificio fue el tramitado con el número **Q/1391/97**, relativo a un centro municipal de la Tercera Edad de Salamanca. Según los términos en que había sido redactada la queja "*incumple los requisitos exigidos legalmente para realizar en él obras*

de teatro, mítines de campaña electoral, celebración de misa, reuniones de personal de la casa..."

Según el informe remitido a esta Institución por el Ayuntamiento de Salamanca, en el centro en cuestión se habían realizado obras de adecentamiento y ampliación, que habían culminado con la inauguración de un salón social y otro para estancia de fumadores.

El pasado 8 de julio, un Técnico de la Gerencia Territorial de Servicios Sociales de Salamanca había realizado una visita de inspección, tras lo cual había remitido un informe sobre la necesidad de justificar el cumplimiento de la normativa NBI-CPI-91 o NBE-CPI-96; así como otros puntos referidos a la MIE-BT-025, disponibilidad de pasamanos en pasillos y zonas de tránsito, disponibilidad de salas de estar y actividades ocupacionales, revisión y colocación de nuevos extintores, etc.

Con referencia a este informe y dado que se estaban realizando obras de acondicionamiento y remodelación del patio exterior del centro, se subsanaron algunas deficiencias, tales como:

- Repaso y adecuación de la instalación eléctrica con colocación de nuevas emergencias.
- Revisión de extintores y ampliación del número de ellos.
- Disponibilidad de sala de estar y actividades ocupacionales, cumplimentadas con las obras de ampliación.
- Colocación de pasamanos en escaleras.

Además de estas obras ya realizadas, quedaban pendientes de ejecutar otras para dar cumplimiento a la Norma NBE-CPI-91 por lo

que se refiere al salón de actos situado en la planta sótano, y atendiendo al escrito enviado por esta Institución; se procedería a la remodelación de dicho salón y se reduciría su capacidad de ocupación máxima hasta 75 personas (una por cada 2 m² de superficie de salón).

Se procedió al archivo del expediente por entender que el problema planteado en el expediente se encontraba en vías de solución.

El firmante del escrito registrado con la referencia **Q/1383/97** manifestaba su disconformidad con la sanción impuesta por la Autoridad Administrativa encargada de la Biblioteca Pública de Palencia, consistente en la privación durante un año de los derechos que le correspondían en su calidad de socio para utilizar el servicio de préstamo de la Biblioteca Pública mencionada. El reclamante basaba su postura en la "inexistencia de norma alguna o reglamento que justifique la sanción".

Sin embargo los hechos denunciados no eran constitutivos de irregularidad alguna. La Administración había sancionado adecuadamente la infracción de un precepto de régimen interior que obliga a los usuarios a la devolución de los libros en un espacio de tiempo determinado, de modo que la tenencia de los mismos por un periodo superior a un año da lugar a la sanción impuesta.

El reclamante fue informado de que nos hallábamos ante una relación especial de sujeción en la que no pueden aplicarse del modo rígido habitual los principios constitucionales de tipicidad de las infracciones y sanciones.

El problema planteado llevó a esta Institución a un análisis detallado sobre la aplicación de los principios de tipicidad en el seno de

las relaciones especiales de sujeción. Se trata, desde luego, de una cuestión ampliamente controvertida y en la que debe tenerse en cuenta la variedad de situaciones jurídicas que se encuadran dentro de la denominación de relación especial de sujeción.

En términos generales existe dicha relación cuando no se contraponen una situación abstracta y genérica de poder y otra igualmente general de deber de someterse a ese poder ejercido por el titular del mismo que constituye el otro sujeto de la relación. En contraposición a la alteridad que acaba de describirse, que es en definitiva la propia de una relación general de sujeción que se da entre los Poderes Públicos y el común de los ciudadanos, en las relaciones especiales de sujeción existe un acto, expresión de la voluntad del particular, en virtud del cual se somete a una reglamentación específica, en la cual se establecen unos poderes o más bien unas potestades concretas cuyo ejercicio debe soportar aquel sujeto.

Puede tratarse de la adquisición de un *status*, como sucede en los supuestos citados de forma clásica por la doctrina científica a propósito de la adquisición de las condiciones de funcionario, de escolar sometido a la disciplina de un centro académico, o de recluso en un centro penitenciario. A estos supuestos clásicos debe añadirse el de colegiación en una organización profesional, dándose entonces un acto de admisión en el colectivo profesional correspondiente, acto de la autoridad colegial en virtud del cual se atribuye el *status* al particular quedando éste obligado al cumplimiento de la normativa aplicable al colectivo.

Pero desde luego no son los casos citados los únicos en que se produce una relación especial de sujeción. Junto a ellos hay que tener en cuenta otros supuestos en los cuales la relación da lugar a una inmediatez mayor entre quien ejerce las potestades y quien se

encuentra sujeto a ellas de modo especial o específico. Sin duda podrían incluirse en este otro tipo de relaciones especiales de sujeción los casos de inclusión en grupos de número reducido a los que se aplica una normativa específica.

Incluso existen otros supuestos en los que la inmediación es aún mayor cuando la relación especial de sujeción supone la convivencia inmediata bajo una autoridad determinada en un centro específico. En tales casos la disciplina interna del centro es el bien jurídico cuya protección debe asegurarse ante todo, pues de él depende la convivencia de las diferentes personas.

A juicio de esta Institución debe considerarse fuera de duda que el supuesto planteado en esta reclamación responde a las características del último tipo de relación especial de sujeción antes descrito, pues estamos ante un acto cuyo fin es ejercer una medida disciplinaria para asegurar el correcto funcionamiento del servicio de préstamo a domicilio de la Biblioteca Pública. Es a la vista de esta situación como hay que pronunciarse sobre si se aplican a la normativa reguladora los principios de tipicidad de las infracciones y sanciones que consagra el art. 25.1 de la Constitución.

Ciertamente, constante y reiterada doctrina del Tribunal Constitucional y del Tribunal Supremo vienen aplicando los principios de tipicidad aludidos a las relaciones generales de sujeción. Mucho más dudoso es en nuestro derecho la aplicación de estos principios en las relaciones especiales de que se viene hablando, pues ni siquiera es unánime que se exijan rigurosamente en las relaciones especiales de sujeción más clásicas y de inmediación más difusa entre unos sujetos y otros, como sucede en los casos de los funcionarios y de algunos colectivos de profesionales. En otros supuestos la jurisprudencia ha efectuado las oportunas previsiones distinguiendo entre la necesidad de

que por ley de forma genérica se consideren ilícitas ciertas conductas y el requisito de que en la especificación del tipo de la infracción y de la sanción deba mantenerse rigurosamente la reserva de ley. Pues de ciertas corrientes de doctrina jurisprudencial bien asentadas se deduce que la última precisión del tipo puede hacerse por norma reglamentaria.

Nada obsta a que este planteamiento de la doctrina jurisprudencial sea el que convenga a unas relaciones especiales de sujeción en las cuales la intermediación de los sujetos no se produzca en un grado máximo. Pero entiende esta Institución que ni siquiera esta doctrina que admite una gradación del rango reglamentario en la fijación de los tipos es aplicable a aquellos casos, como el presente, en el que se trata de asegurar la convivencia en un establecimiento y en el que la relación especial de sujeción no es sino la formulación jurídica que conviene a las condiciones que se dan en una completa inmediatividad entre los miembros del colectivo.

Ha de tenerse en cuenta que se había aplicado una norma de régimen interior del centro que no es necesario que haya sido objeto de publicación y, además, esta norma se hallaba expuesta al público en un lugar visible de las instalaciones.

Estas normas no van dirigidas a todos los ciudadanos en cuanto a tales, sino solamente a los que intervienen de una u otra forma en la prestación del servicio bibliotecario público, lo cual genera una relación de sujeción especial de dichos cualificados ciudadanos respecto a la Administración, puesto que la misma no actúa en el ámbito de su supremacía ni en uso de su *potestas*, sino en un marco de acción directamente encaminado a la organización de los servicios públicos; y esto es lo que hace legalmente posible el establecimiento de infracciones y de penalidades para los infractores, sin que a pesar de ello le sea aplicable la reserva de Ley establecida por el art. 25.1 de la

Constitución, porque como declaran las Sentencias del Tribunal Constitucional de 21 de enero y 7 de abril de 1987, en el seno de estas relaciones de sujeción especial la reserva de Ley pierde parte de su fundamentación material en cuanto expresivas de una capacidad administrativa de autoordenación que las distingue del *ius puniendi* genérico del Estado, lo cual determina que no sea aplicable a este supuesto la doctrina proclamada con carácter general por el propio Tribunal Constitucional -Sentencias de 30 de marzo de 1981, 3 de octubre de 1983, 7 de abril de 1987 y 21 de diciembre de 1989- y por el Tribunal Supremo -Sentencias de 19 y 27 de abril de 1983, 27 de diciembre de 1984, 6 de febrero y 11 de marzo de 1985 y 10 de noviembre de 1986-, sobre la exigencia de Ley formal habilitante para el ejercicio de las potestades punitivas y sancionadoras de la Administración Pública y para la tipificación de las conductas sancionables.

Por otra parte es obvio que el reclamante había aceptado expresamente las condiciones que permitieron su integración en la Biblioteca Pública y, con ellas, las normas de disciplina interna de la misma, como resultaba acreditado mediante la aportación del carnet de socio, en cuyo reverso figuraba la firma prestando su conformidad al cumplimiento del Reglamento de la Biblioteca para utilizar los servicios que la misma ofrece.

No se oculta a esta Institución que para un socio de los Servicios Bibliotecarios Públicos el bien jurídicamente protegido, es decir, la plenitud de derechos como miembro del establecimiento, puede tener notable importancia. Pero en la interpretación del ordenamiento vigente ha de prevalecer el criterio de protección del bien jurídico de la convivencia, el cual se asegura mediante unas normas disciplinarias internas que no hubieran tenido que ser necesariamente publicadas como reglamento. En estos casos no se trata de ejercer el

ius puniendi de la Administración, sino de organizar los servicios públicos.

Por todo lo expuesto se rechazó la admisión a trámite de la queja, procediéndose al archivo de la misma.

En el expediente **Q/1507/97** el interesado sometía a nuestra consideración dos supuestos en los que estimaba que podría existir una vulneración del derecho de acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos.

Según la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, los ciudadanos, en sus relaciones con las Administraciones Públicas, tienen derecho al acceso a los registros y archivos de las mismas en los términos previstos en la Constitución y en ésta u otras Leyes -arts. 35, h) y 37-, en tanto en cuanto no incluyan datos pertenecientes a la intimidad de las personas; pudiendo denegarse el acceso cuando prevalezcan razones de interés público, o intereses de terceros más dignos de protección, o cuando así lo disponga una ley, debiendo en estos casos el órgano competente dictar resolución motivada (art. 27.2 y 4); o que se trate de los expedientes a que se refiere el ap. 5); y a salvo, los que se regulan por sus disposiciones específicas (ap. 6).

Incluso se admite el acceso a los documentos de carácter nominativo que sin incluir otros datos pertenecientes a la intimidad de las personas figuren en los procedimientos de aplicación del derecho, salvo los de carácter sancionador y disciplinario, y que, en consideración a su contenido, puedan hacerse valer para el ejercicio de

los derechos de los ciudadanos, por quienes no siendo titulares acrediten un interés legítimo y directo (art. 37.3).

El derecho de acceso conllevará el de obtener copias o certificados, previo pago, en su caso, de las exacciones que se hallen legalmente establecidas.

El ciudadano ha de formular su petición por escrito y debe ser individualizada respecto de los documentos que desea consultar, es decir, que no hay obligación de atender peticiones genéricas de datos y documentos sobre una materia o conjunto de materias.

En el escrito de queja que se había remitido el interesado aludía a que la Administración Autonómica había denegado su solicitud verbal de acceder a dos Registros dependientes de la misma, por lo que se le indicó que debería cursar dicha solicitud por escrito para que fuera objeto de resolución expresa por el órgano competente.

En atención a esta circunstancia no procedía iniciar intervención alguna por esta Institución, hasta tanto la autoridad competente hubiera tenido oportunidad de dictar la resolución correspondiente.

Por lo que se refiere a la otra cuestión planteada, la posibilidad de obtener información tributaria, en concreto, sobre las declaraciones de altas y bajas del Impuesto sobre Actividades Económicas, se informó al reclamante del criterio mantenido por esta Institución y de los preceptos aplicables al caso.

El art. 91 de la Ley 39/1988, de 28 diciembre, Reguladora de las Haciendas Locales, relativo a la gestión del Impuesto sobre Actividades Económicas, dispone que «el impuesto se gestiona a partir de la matrícula del mismo. (...) La matrícula estará a disposición del

público en los respectivos Ayuntamientos». Tal matrícula tiene por tanto el carácter de registro público, sin que la Ley restrinja su examen a cada uno de los interesados individualmente.

A nuestro entender la relación de altas y bajas en el Impuesto sobre Actividades Económicas, concretando un periodo determinado e incluyendo la descripción de un interés legítimo, no pueden entenderse como pertenecientes a la intimidad de las personas, pues no tiene tal carácter la realización de las actividades que grava, cuya finalidad ha de ser la de intervenir en la producción o distribución de bienes o servicios (art. 80 de la Ley de Haciendas Locales).

Acreditado un interés legítimo para la obtención de tal certificación, a nuestro juicio, no obsta para que la Administración la expida el texto del art. 111.6 LGT, pues el mismo se refiere a la confidencialidad de los datos, informes o antecedentes obtenidos por la Administración entre los que no se encuentran los procedentes de la declaración de alta a efectos de un impuesto y que accede a un registro público.

Tampoco lo impediría la disposición adicional quinta de la Ley 30/1992, pues la misma se refiere a los procedimientos administrativos en materia tributaria, y en particular, los procedimientos de gestión, liquidación, comprobación, investigación y recaudación de los diferentes tributos y a la revisión de actos en vía administrativa en materia tributaria; mientras que los arts. 35 y 37 contienen normativa general aplicable a todas las Administraciones Públicas.

Por lo demás, tampoco podría prosperar para denegar la solicitud la invocación al art. 2 de la Ley Orgánica 5/1992, de 29 octubre, pues según su apartado 2, el régimen de protección de datos de carácter personal no será de aplicación a los ficheros automatizados

de titularidad pública cuyo objeto sea el almacenamiento de datos para su publicidad con carácter general.

El expediente **Q/613/97** hacía referencia a la no aplicación por una empresa de la reducción del veinte por ciento correspondiente a las familias numerosas en el precio del billete de los servicios denominados "clase supra" en la línea de transporte de viajeros León-Madrid.

Solicitado informe a la Dirección General de Telecomunicaciones y Transportes dependiente de la Consejería de Fomento, en él se especifica que *"a tenor de lo dispuesto por el artículo 88.1 del vigente Reglamento de Ordenación de los Transportes Terrestres, aprobado por Real Decreto 1211/1990, de 28 de septiembre, en las expediciones diferenciadas de las ordinarias y la "clase supra" lo es, el precio de las mismas será libre, siempre que quede garantizada la posibilidad de utilización del servicio en otras expediciones en las condiciones previstas en el título concesional y a los precios máximos autorizados en éste para todos los usuarios que así lo deseen.*

En consecuencia la obligación de servicio público impuesta sobre reducción o bonificación en concepto de familia numerosa no vincula al concesionario (...) quien aplicará dicha reducción en las expediciones de carácter ordinario."

Tras analizar el contenido de dicha respuesta conviene precisar que el art. 21 de la Ley 25/1971, de 19 de junio, de Protección a las Familias Numerosas, establece, que "los miembros de las familias numerosas de la primera categoría disfrutarán de una reducción del veinte por ciento sobre todas las tarifas y complementos especiales de

ferrocarriles y Empresas concesionarias de líneas de transporte interurbano de viajeros, terrestre, marítimo, o aéreo. Para las familias de segunda categoría y para las de categoría de honor las reducciones serán del cuarenta y cincuenta por ciento, respectivamente".

Y en idénticos términos se pronuncia el art. 7.1 del Decreto 3140/1971, de 23 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley citada.

De lo anterior se deduce que ni la Ley ni el Reglamento establecen limitación alguna a la aplicación de las reducciones mencionadas que contempla, siendo aplicables las mismas en todas las tarifas y complementos especiales.

Por otra parte, la libertad para fijar el precio de las expediciones distintas de las ordinarias no justifica, a nuestro juicio, la no aplicación de las bonificaciones aludidas, pues tal distinción no se contempla en la legislación de protección a familias numerosas y, por otro lado, la libertad en el precio de estos servicios no implica que en los mismos no se practiquen las deducciones previstas legalmente.

Teniendo en cuenta las consideraciones precedentes se efectuó recordatorio de los preceptos legales citados a la Dirección General de Telecomunicaciones y Transportes, a fin de que en el futuro se efectuara la oportuna reducción que la legislación de protección de familias numerosas establece para las tarifas y complementos especiales del transporte interurbano de viajeros, sin distinción entre servicios ordinarios y servicios especiales.

Dicha recomendación no fue aceptada por la Dirección General que estimaba que que no veía adecuado seguirla, ya que tanto el art. 21 de la Ley 25/1971, de 19 de junio, de Protección a las Familias Numerosas, como el art. 47.1 del Decreto 3140/71, de 23 de

diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de dicha Ley, establecen unas limitaciones a las reducciones contempladas, al disponer que "en todos los casos las deducciones sólo serán aplicables a los viajes que se efectúan en líneas regulares nacionales y clase turista"; entendiéndose por clase turista en cuanto al transporte regular de viajeros por carretera, las expediciones con tarifa más económica que se corresponderían con las ordinarias.

Sin embargo esta Institución mantuvo el criterio inicial, ya que efectivamente se establece que las deducciones sólo serán aplicables a los viajes que se efectúan en líneas regulares nacionales y clase turista; pero de ello no se desprende que las deducciones se realicen únicamente en los servicios ordinarios.

A nuestro juicio la clase turista es la que se corresponde con la tarifa más económica, dentro de un mismo viaje. Los viajes a los que se refería la reclamación, entre las localidades de León y Madrid denominados "clase supra", no tienen el mismo horario de salida ni llegada que el servicio ordinario, ni su itinerario es el mismo, ni tampoco el régimen de paradas efectuados por ambos. Ni la Ley ni el Reglamento de Protección a Familias Numerosas establecen limitación alguna a la aplicación de las reducciones a familias numerosas que contempla; antes al contrario, las mismas son aplicables *en todas las tarifas y complementos especiales*.

Por su lado la Dirección General de Telecomunicaciones y Transportes mantuvo su postura basada en que la "clase supra" es un tipo de expedición que la empresa ha decidido añadir a la oferta al cliente en respuesta a unos servicios que se le demandan por una parte de los mismos, pero que se sitúan más allá de la calificación de servicio público.

Dentro de los problemas planteados merece especial atención el planteado en el expediente **Q/1939/97**, en el que el reclamante manifestaba su desacuerdo con la resolución sancionadora basando su oposición en que el expediente había estado paralizado durante un periodo de tiempo superior a tres meses, plazo señalado por los arts. 145 LOTT y 203 ROTT para que opere el instituto jurídico de la prescripción.

Admitida a trámite la queja se solicitó informe a la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Zamora.

Del informe remitido se deducía que la infracción no se hallaba prescrita, pues *"el expedientado efectuó alegaciones en descargo el 17.07.91. Como consecuencia de éstas, se abrió un período probatorio, solicitándose informe al Agente denunciante el 21.08.91, procediéndose a la remisión del mismo el 05.09.91. El 09.09.91, se elabora la propuesta de resolución, emitiéndose esta última el 15.11.91, siendo recibida por el expedientado el 19.11.91."*

Las normas reguladoras del procedimiento sancionador en materia de transporte contenidas en el capítulo IV del Título VI (arts. 203 a 215) del Reglamento de Ordenación de los Transportes Terrestres en su redacción originaria -vigente en el momento en que se produjeron los hechos- fijaban determinadas reglas de interrupción de la prescripción, entre las que se encuentran las relativas al cómputo del plazo para apreciar la misma. Según el antiguo art. 203 del ROTT el día inicial para el cómputo del plazo sería *el siguiente a aquel en que tuvo lugar la actuación legal o reglamentariamente necesaria o la notificación de la misma cuando proceda.*

Según lo expuesto, entre la presentación del pliego de descargos con fecha 17 de julio de 1991 y la formulación de la resolución el día 15 de noviembre de 1991, se dictó propuesta de

resolución el 9 de septiembre de 1991, que es el acto de trámite previsto reglamentariamente entre las dos actuaciones citadas, lo que impide estimar que el procedimiento estuviera paralizado por tiempo superior a tres meses.

No obstante, esta Institución se planteó la importancia de la notificación de la propuesta de resolución para que la persona a quien se atribuye la infracción pueda atender a su defensa precisamente en el curso del propio procedimiento administrativo y si la omisión de dicha notificación coloca al interesado en todos los casos en situación de indefensión.

El procedimiento sancionador diseñado por el ROTT no contenía, ni contiene en su redacción actual, la necesidad de notificar la propuesta de resolución al sujeto infractor, de modo que, *ultimada la instrucción del procedimiento, los servicios de inspección del transporte terrestre elevarán propuesta al órgano que legal o reglamentariamente tenga atribuida la correspondiente competencia sancionadora para que dicte la resolución que proceda*. Sin perjuicio de esto sería conveniente, dada la regulación actual de la LRJAP-PAC, que en todos los expedientes sancionadores se notificara la propuesta de resolución al interesado.

En cuanto al expediente que ahora se examina, la omisión de este trámite debía ser objeto de valoración en función de la actividad desplegada por el administrado en el expediente, pues, de acuerdo con la doctrina jurisprudencial existente, la indefensión en el procedimiento administrativo ha de apreciarse en el conjunto de éste, de suerte que si al interesado se le da la oportunidad de recurrir en alzada el acto resolutorio, este trámite subsana la posible indefensión parcial que hubiera podido padecer, al poder alegar en él lo pertinente para su defensa.

En este caso el interesado había tenido la oportunidad de realizar las alegaciones que estimó oportuno y así lo hizo, no sólo al darle traslado de la denuncia, sino mediante la formulación de los recursos de alzada, reposición y revisión, todos ellos resueltos por la Administración en idéntico sentido, desestimando la existencia de prescripción en la infracción cometida.

Por tanto el trámite de audiencia tras la propuesta de resolución era superfluo en cuanto que la decisión podía adoptarse teniendo únicamente en cuenta los hechos y alegaciones iniciales y, según ha declarado el Tribunal Supremo, no se produce indefensión por falta de notificación de la propuesta de resolución cuando ésta no incorpora ningún elemento nuevo, lo cual ha ocurrido en este supuesto, pues la denuncia se formuló en términos suficientemente explícitos como para servir de fundamento, por sí sola, a la resolución final.

Finalmente, un elemental principio de economía procesal impide que se anulen las resoluciones administrativas retrotrayéndolas al momento en que se omitió el trámite preceptivo, si, aun subsanado el defecto con todas sus consecuencias, es de prever que volvería a producirse un acto administrativo igual al que se anula.

Uno de los casos más frecuentes de reclamación en materia de transporte se plantea en torno al tema del visado de las autorizaciones. Así por ejemplo, las presentadas en los expedientes **Q/185/97**, **Q/1555/97** y **Q/2127/97**.

La realización de los servicios y actividades de transporte está sujeta a la previa y obligada obtención del título administrativo habilitante correspondiente, el cual se concede si se cumplen los requisitos que exige la legislación aplicable en la materia, la Ley

16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres y su Reglamento 1211/1990, de 28 de septiembre.

El visado de las autorizaciones se define como la actuación por la cual la Administración constata el mantenimiento de las condiciones que originariamente justificaron el otorgamiento de las mismas y que constituyen requisitos para su validez, y de aquellos otros que, aun no siendo exigidos originariamente, resultan, asimismo, de obligado cumplimiento (art. 46.1 ROTT).

Esta caracterización del visado como instrumento de comprobación o control del cumplimiento de requisitos y condiciones para el ejercicio de las actividades de transporte le confiere singular virtualidad, por cuanto que de su realización depende la validez de las autorizaciones (art. 45.1 ROTT). De no verificarse el visado, caduca la autorización.

La extinción de la autorización se produce automáticamente cuando se incumple la obligación de solicitar el visado (art.2.2 del Real Decreto 1772/1994).

En todas las reclamaciones formuladas ante esta Institución se comprobó que la denegación de la solicitud de rehabilitación de la tarjeta de transporte por parte de la Administración tenía su causa en que el interesado había dejado transcurrir más de un año desde que había finalizado el plazo de visado, fijado por el art. 3 de la Orden Ministerial de 20 de junio de 1995.

No existe en la legislación vigente en materia de transportes ningún precepto que permita la rehabilitación de la tarjeta una vez que la misma ha sido dada de baja por no visar y ha transcurrido un año desde la finalización del plazo de visado, por lo que la actuación administrativa había sido correcta.

En el expediente **Q/635/97**, el reclamante planteaba la posible ilegalidad del acuerdo en virtud del cual dos empresas de transporte se comprometían a trasladar a los estudiantes que residen en Miranda de Ebro y cursan estudios en la Universidad de Burgos. Según sus manifestaciones, el referido acuerdo se había firmado en el Ayuntamiento de esta ciudad sin asistencia de la Asociación Mirandesa de Estudiantes ni de otros transportistas (hay cinco en Miranda). Además, consideraba el firmante del escrito que era una materia en que el Ayuntamiento no tenía ninguna competencia.

La queja fue admitida a trámite y, en consecuencia, se solicitó información sobre esta cuestión al Ayuntamiento de Miranda de Ebro y a la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Burgos.

Con fecha 18 de junio de 1997 se recibió en esta Institución escrito remitido por el Ayuntamiento de Miranda de Ebro y, con fecha 24 de octubre, escrito procedente del Servicio Territorial de Fomento de Burgos, los cuales permitieron sentar las conclusiones siguientes:

1ª) Efectivamente, el referido acuerdo se había firmado por los tres representantes de empresas de transporte así como por un representante del Ayuntamiento, aunque del mismo no se desprendía la existencia de compromiso alguno para la citada Corporación Municipal.

Por otro lado, y si bien en la cláusula 6ª del mismo se indicaba que los acuerdos adoptados serían comunicados a la Asociación de Estudiantes para su conocimiento y aprobación, también es cierto que la referida Asociación no participaba en el convenio en cuestión.

De conformidad con el art. 67 de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres de 30 de julio de 1987 (LOTT), los transportes públicos regulares permanentes se llevan a cabo de forma continuada, para atender necesidades de carácter estable, y pueden ser de uso general o de uso especial. Son de uso general los que van dirigidos a satisfacer una demanda general, siendo utilizables por cualquier interesado, mientras que son transportes públicos regulares permanentes de uso especial los que están destinados a servir, exclusivamente, a un grupo específico de usuarios tales como escolares, trabajadores, militares o grupos homogéneos similares.

El art. 106.1 del Real Decreto de 28 de septiembre de 1990 (Reglamento de Ordenación de los Transportes Terrestres) establece que la autorización administrativa especial precisa para la realización de transportes regulares de uso especial se otorgará a las Empresas que hayan previamente convenido con los representantes de los usuarios la realización del transporte a través del correspondiente contrato o precontrato, siempre que las mismas cumplan los requisitos exigibles para dicho otorgamiento a que se refiere el art. 42, debiendo a tal fin acreditar la disponibilidad de los medios materiales necesarios para la prestación del servicio. Y el apartado 2 continúa indicando que se considerarán representantes de los usuarios las personas que, en base a su específica posición respecto a éstos, asuman la relación con el transportista.

Con posterioridad al acuerdo de 27 de septiembre de 1996, el Servicio Territorial de Fomento de la Junta de Castilla y León confirma la existencia de un contrato firmado por la Asociación Mirandesa de Estudiantes (AME) y los apoderados de las tres empresas reseñadas, de fecha 31 de octubre de 1996, y el cual da cumplimiento al art. 106.1 del Real Decreto citado ("la autorización administrativa especial precisa para la realización de transportes regulares de uso especial se

otorgará a las Empresas que hayan previamente convenido con los representantes de los usuarios la realización del transporte a través del correspondiente contrato o precontrato").

2ª) La potestad de gestión, ordenación y control por parte de la entidad local recae sobre el transporte público de viajeros que se desarrolla dentro del respectivo término municipal y la misma tiene un fundamento normativo indiscutible en las competencias que, como Municipio, tiene reconocidas en el art. 30 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales, en los arts. 25.2.b) y II) y 26.1.d) de la LBRL 7/1985, de 2 abril, así como en la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres 16/1987, de 30 julio, cuyo art. 113 determina que los municipios serán competentes, con carácter general, para la gestión y ordenación de los servicios urbanos de transporte de viajeros que se lleven a cabo dentro de sus respectivos términos municipales; añadiendo que, a estos efectos, se considerarán servicios urbanos aquellos que discurran íntegramente por suelo urbano o urbanizable, definido de conformidad con la legislación urbanística, o estén exclusivamente dedicados a comunicar entre sí núcleos urbanos situados dentro de un mismo término municipal (aunque sin distinguir entre uso general o uso especial).

Sin embargo, tal y como ya se ha indicado, el acuerdo de 27 de septiembre de 1996, si bien se había firmado por los tres representantes de las empresas así como por un representante del Ayuntamiento, del mismo no se desprendía la existencia de compromiso alguno para la Corporación Municipal (cuyo representante no figura en el posterior de fecha 31 de octubre de 1996 y sí, sin embargo, la Asociación Mirandesa de Estudiantes y las empresas).

Por otro lado resulta preciso tener en cuenta que, de conformidad con el art. 69.1 de la Ley, solamente los transportes

públicos regulares permanentes de viajeros de uso general (no, por lo tanto, los de uso especial como es el caso que nos ocupa) tienen el carácter de servicios públicos de titularidad de la Administración.

Y por esta razón, y a tenor del art. 71, la prestación de los servicios públicos de transporte de uso general se realizará, como regla general, por la empresa a la que se atribuya la correspondiente concesión administrativa o a través de cualquiera de los restantes procedimientos de gestión de servicios públicos previstos en la legislación reguladora de la contratación administrativa (debe tenerse en cuenta (art. 72), que las concesiones se entenderán otorgadas con carácter exclusivo no pudiendo establecerse mientras estén vigentes otras concesiones que cubran servicios de transporte coincidentes).

Por otro lado, y tal y como señala el art. 73, para el otorgamiento de la correspondiente concesión se seguirá el procedimiento de concurso, en cuya resolución se tendrán en cuenta las circunstancias de todo orden que concurran en las distintas ofertas, y en las empresas que las formulen, debiendo establecerse, con carácter general o en los pliegos de condiciones, criterios de valoración específicos (art. 74).

De todo ello se deduce la inexistencia de irregularidad alguna en la actuación administrativa, por lo que se procedió al archivo del expediente.

En el expediente **Q/1564/97** los reclamantes lamentaban la supresión de la parada que habitualmente realizaba en el Monasterio de Trapa la línea regular de transporte de viajeros realizado entre las localidades de Palencia y Valladolid.

Según manifestaciones de los usuarios de la parada, entre los que se encontraban los integrantes de la comunidad cisterciense del Monasterio, en el momento en que acudieron a la Institución carecían de un servicio público de transporte.

Estas personas reconocían que, aunque la parada se realizaba desde hacía cuarenta años en ese lugar, no existía un emplazamiento adecuado para efectuar la misma, por lo que el Monasterio estaría dispuesto a ceder una porción de terreno para la realización de la obra necesaria.

Con objeto de proceder a la tramitación de la misma se solicitó de la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Palencia la remisión de un informe sobre esta cuestión.

En la respuesta remitida se señalaba que durante el periodo 1992-1997 la Empresa que realizaba el servicio había solicitado en dos ocasiones parada para tomar y dejar viajeros en la Autovía N-620, a la altura del Monasterio de la Trapa.

En ambas ocasiones el Servicio Territorial de Fomento de Palencia había emitido un informe desfavorable por razones de seguridad vial, al estar prohibido expresamente por el art. 94.1.g) del Real Decreto 13/1992, de 17 de enero, por el que se aprueba el Reglamento General de Circulación

Por otro lado se mantuvo un contacto directo con los usuarios de la línea, los integrantes de la comunidad cisterciense del Monasterio y vecinos del barrio próximo, que culminaron en una reunión celebrada el día 4 de febrero de 1998 con el Procurador del Común.

En esta última reunión los responsables del Monasterio confirmaron su voluntad de ceder una franja de terreno para habilitar

una zona de parada de modo que quedara suficientemente protegida la seguridad del tráfico que circula por la autovía N-620 y a la vez se restableciera la parada aludida.

En consecuencia, esta Institución sugirió a la Delegación Territorial que se evaluara esta propuesta con la finalidad de atender en la medida de lo posible las necesidades de los usuarios del servicio.

La sugerencia fue aceptada.