

# **CONSIDERACIONES GENERALES**

## **CONSIDERACIONES GENERALES**

### **DEPARTAMENTO I**

#### **PROTECCIÓN Y DEFENSA DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES DE LOS CIUDADANOS**

##### **ÁREA A**

##### **FUNCIÓN PÚBLICA Y PRESIDENCIA**

###### **Función Pública**

Un porcentaje considerable de las quejas que este año han sido presentadas ante este Comisionado Parlamentario han sido planteadas por empleados públicos, incluyendo a los funcionarios de carrera propiamente dichos, así como a los interinos y personal laboral, pertenecientes a la Administración de la Comunidad Autónoma y de las Corporaciones y Entidades Locales.

Casi todas han sido presentadas individualmente por los afectados. No obstante, han tenido también entrada quejas suscritas por representantes sindicales y algunas han sido presentadas por algún colectivo de funcionarios.

Hay que añadir otro colectivo también numeroso, integrado por los "aspirantes" al ingreso en el grupo de los empleados públicos a través de las pruebas selectivas correspondientes.

Los empleados públicos formulan principalmente quejas relacionadas con aspectos de su vida profesional.

Son materia frecuente en estas quejas: las pruebas selectivas de ingreso, tanto de personal funcionario como laboral; los nombramientos de personal interino, los concursos para la provisión de puestos de trabajo, la elaboración de las relaciones de puestos de trabajo y la determinación de las características de cada uno de ellos, así como los acuerdos retributivos –asignación de niveles de complemento de destino, de complemento de productividad, etc–.

Puede señalarse, como característica general de estas reclamaciones, que los funcionarios y empleados públicos padecen en igual medida que los restantes ciudadanos las lentitudes, retrasos e ineficiencias que tan frecuentemente se producen en las Administraciones públicas. Así, por ejemplo, cuando las reclamaciones o recursos contra procesos selectivos, o concursos para la provisión de puestos de trabajo, se resuelven largo tiempo después de que aquéllos hubieran producido sus efectos, su eficacia posible queda totalmente anulada y el eventual derecho del reclamante, en entredicho. Piénsese en la eficacia real que puede tener el que a un opositor le reconozcan su derecho a participar en unas pruebas selectivas largo tiempo después de que éstas hubieran finalizado, o el que a un funcionario se le reconozca su derecho a obtener una vacante en una localidad determinada, cuando ya lleve tiempo residiendo en otra distinta donde irregularmente se le hubiera asignado plaza.

Respecto a la aceptación por parte de las Administraciones de las recomendaciones efectuadas desde esta Institución durante el año 1996, en relación con la materia de Función Pública, han sido aceptadas en su mayoría, estando pendiente de aceptación un pequeño número de ellas.

Las recomendaciones y recordatorios de deberes legales se han referido principalmente a la tardanza en resolver los concursos de traslados y a las convocatorias derivadas de la Oferta de Empleo Público. En este punto la Dirección General de la Función Pública de la Junta de Castilla y León ha manifestado que pondrá todos los medios a su alcance para que los concursos de méritos que se convoquen en esta Administración se resuelvan en el plazo de tiempo más breve posible, con el objeto de que las pruebas selectivas derivadas de la correspondiente Oferta de Empleo Público puedan convocarse en cada ejercicio presupuestario. No obstante matiza que en algunos supuestos existe una gran complejidad en la tramitación administrativa de los concursos de méritos, debido al elevado número de concursantes que participan, lo que ha dificultado notablemente el cumplimiento de dichos plazos.

#### Corporaciones Locales y Entidades Locales Menores

Siendo evidente que las razones de necesidad y urgencia que justifican la contratación de personal laboral temporal pueden estar reñidas con la articulación de un procedimiento de selección, deben ser las propias Corporaciones Locales las que establezcan los criterios que han de seguirse en estos casos (máxime cuando la Disposición Adicional Segunda del Real Decreto 896/1991, de 7 de junio, referida a la selección de personal laboral fijo, no contiene previsión alguna sobre las contrataciones temporales, sin que la aplicación supletoria de las normas estatales nos señale el procedimiento).

Por esta razón, y para los supuestos en que la contratación revista caracteres de especial urgencia, se ha considerado conveniente por parte de esta Institución la formulación de los correspondientes recordatorios de deberes legales, en los que sustancialmente se ponía

de manifiesto la necesidad de proceder a confeccionar bolsas o listas de espera, cuya formación se anunciará por los medios de costumbre (para que los interesados soliciten su inclusión), a fin de dar cumplimiento a los requisitos de igualdad, mérito, capacidad y publicidad que deben presidir la selección de todo el personal. Dichos recordatorios han sido aceptados por las Corporaciones afectadas.

A mayor abundamiento, resulta preciso referirse a continuación a ciertas vulneraciones de la normativa aplicable al personal al servicio de la Administración Local, las cuales, sin ánimo de ser exhaustivos, podrían concretarse en las siguientes:

a) La laboralización ha sido excesiva ("creciente fenómeno de laboralización de las funciones públicas locales"), y en muchos casos al margen de la legalidad, con infracción de lo dispuesto en el Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, desde el cual sólo es posible laboralizar al personal de oficios (por la manualidad de sus funciones).

b) La equiparación del personal funcionario y laboral en lo que respecta al contenido de las retribuciones, así como al régimen de permisos, cuando lo cierto es que las Corporaciones Locales carecen de competencia para establecerlos por pacto o acuerdo al no resultar factible la analogía con el sistema de relaciones laborales (plataforma de mínimos).

c) La aprobación de baremos de méritos específicos (funcionarios con habilitación de carácter nacional) a fin de seleccionar a un candidato determinado (desviación de poder).

d) La apelación a la contratación civil de arrendamiento de servicios obviando el requisito de la autonomía del arrendador ( y

consiguiente alta en Hacienda y Seguridad Social) así como el de la presentación de facturas con inclusión del IVA por parte del mismo.

e) La contratación temporal de trabajadores para actividades "no temporales" por naturaleza (auxiliar, bibliotecario, socorrista, etc... -contratación fija discontinua-), la cual solamente resulta factible en el caso de obras o servicios subvencionados. Las referidas irregularidades formales transforman la relación laboral en indefinida en detrimento de los principios de igualdad de oportunidades, mérito y capacidad.

f) La aplicación de los contratos de consultoría, trabajos específicos o servicios a aquellas prestaciones que por su contenido, continuidad o permanencia pueden ser objeto de una relación estatutaria (funcionarial) o laboral (contrato de trabajo), incluso a tiempo parcial, como sucede en el caso de los arquitectos, ingenieros y aparejadores municipales.

g) La tendencia a primar al personal contratado en las pruebas de acceso a la función pública local, a través de diferentes mecanismos: se elude el sistema de oposición y se aplica con frecuencia el concurso, los ejercicios de las correspondientes pruebas selectivas suelen consistir en *test* de conocimientos en lugar de temas extraídos al azar (lo cual despierta las suspicacias ente el resto de los opositores ante la posibilidad de su conocimiento previo por parte de algunos aspirantes), las bases de los concursos y concursos-oposiciones "copian" los méritos del candidato pre-seleccionado.

h) Dependencia de los funcionarios locales respecto de los políticos, a quienes, por otro lado, preocupa más la idea de eficacia que la de legalidad. Máxime cuando el sistema retributivo depende, en gran parte, más de decisiones políticas que de causas objetivas y externas.

## Tráfico

Durante el año al que se contrae el presente informe se ha constatado un notable incremento de reclamaciones en materia de tráfico presentadas por ciudadanos que se mostraban disconformes con las sanciones que les habían sido impuestas en el ejercicio de la potestad sancionadora de la Administración.

En varias ocasiones los reclamantes se mostraban en desacuerdo con las sanciones, alegando la no realización del comportamiento infractor descrito en el boletín de denuncia cursado por los Agentes de la Autoridad. Sin embargo eran incapaces de aportar datos que demostraran infracción alguna del ordenamiento jurídico que posibilitara nuestra intervención.

En otros supuestos se han detectado algunas incorrecciones en la tramitación de los procedimientos sancionadores por infracciones de tráfico, sobre todo en lo relativo a la práctica de las notificaciones que deben realizarse con ocasión de los mismos.

A este respecto es imprescindible que, para lograr una mayor eficacia de la actuación administrativa, se perfeccione el procedimiento para la realización de las notificaciones, en cumplimiento de los principios constitucionales de seguridad jurídica (art. 9 CE) y de los de eficacia y sometimiento pleno a la ley y al Derecho (art. 103 CE).

Con ello no pretendemos soslayar el hecho de que las sanciones deben pagarse por los sujetos que han infringido las normas de tráfico, así como la necesidad de que la Administración deba conseguir eficacia en el cobro de aquéllas, pero siempre con las debidas garantías jurídicas, pues el procedimiento administrativo y el sistema de responsabilidades deben lograr su adaptación armónica con los

principios constitucionales de presunción de inocencia y no indefensión de los interesados.

## ÁREA B

### URBANISMO Y ORDENACIÓN DEL TERRITORIO, OBRAS PÚBLICAS Y VIVIENDA

#### Urbanismo

Resulta necesaria la elaboración de una Ley Reguladora del Urbanismo y de la Ordenación del Territorio, dirigida a adecuar la normativa estatal a la realidad social imperante en el ámbito castellano y leonés (constituida por un elevado número de municipios con escaso desarrollo urbanístico y, al mismo tiempo, reducida capacidad de gestión técnica en esta materia).

La legislación estatal respecto al régimen de la utilización del suelo no urbanizable se traduce, en la práctica, en una regulación escueta que se revela como insuficiente y que justifica una norma con rango de ley –referencia obligada para los planeamientos– que permita uniformar la regulación de esta clase de suelo.

#### Bienes

En la mayoría de los municipios y Entidades Locales menores de nuestra Comunidad Autónoma la obligación de formar Inventario de Bienes (entendiendo por tal la relación ordenada y valorada de bienes y

derechos, cualquiera que sea su naturaleza o forma de adquisición) no ha sido efectivamente cumplida.

Quizás la solución al problema planteado debiera pasar por la vía de la asistencia y de la cooperación jurídica, económica y técnica con las Entidades Locales de menor capacidad económica y de gestión, prevista en el art. 36.1.b) de la Ley 7/1985, de 2 de abril.

Son frecuentes las reclamaciones que han temido entrada en esta Institución relativas a la problemática relacionada con la existencia de caminos rurales –los cuales carecen normalmente de firme y que en muchos casos han surgido con el tránsito espontáneo–.

Sin perjuicio de la competencia legislativa atribuida a las Comunidades Autónomas en relación con los caminos que transcurren por su territorio, la titularidad y competencia municipal fundamenta la regulación de los caminos e incluso la determinación de su anchura. Sería conveniente que, independientemente de su inclusión en el Inventario al que nos hemos referido anteriormente, a través de la normativa urbanística o instrumento de planeamiento de que se disponga o, simplemente, con una ordenanza específica reguladora de los caminos, se proceda a determinar su anchura y características (a los que se deberá adjuntar como anexo un plano del nuevo trazado y características de todos los caminos).

### Servicios Públicos

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).

Ahora bien, el carácter obligatorio de los servicios mínimos municipales, a tenor de las determinaciones de la Legislación Local, choca con la escasez de recursos económicos de los pequeños municipios y con la insuficiencia de los Planes de Obras con que las Diputaciones Provinciales y las Comunidades Autónomas, con carácter supletorio, pretenden paliar este tipo de carencias.

### Expropiaciones

En el ámbito local se reproducen las denuncias de los ciudadanos realizadas en el año 1995 relativas a la ocupación de hecho de sus tierras por los Ayuntamientos, falta de abono en los plazos estipulados de los justiprecios establecidos, existencia de irregularidades procedimentales, impago de intereses de demora, falta de reversión de propiedades expropiadas, etc., dirigiéndose también nuestras recomendaciones a las Administraciones públicas intervinientes para que cumplan los plazos y prescripciones contenidos en el régimen jurídico de aplicación.

### Vivienda

En relación con el procedimiento de adjudicación de ayudas para la adquisición o alquiler de viviendas, se ha presentado en esta Institución un gran número de quejas en las que se denunciaban irregularidades en los citados procesos de adjudicación.

En la tramitación de dichos procedimientos no se detectó por esta Institución ninguna irregularidad por parte de la Administración, ya que la misma aplicó rigurosamente las Ordenes de la Consejería de Fomento sobre estas ayudas; no obstante, se procedió a comunicar a los interesados la ya mencionada Recomendación Formal, la cual fue aceptada determinando expresamente que sólo se tendrían en cuenta las circunstancias de naturaleza económica, familiar, territorial o análoga en las convocatorias de dichas ayudas.

En relación con los defectos de construcción, igualmente se registraron numerosas quejas en las que se ponía de manifiesto que habían denunciado ante los Servicios Territoriales de Fomento deficiencias de construcción en las viviendas de protección oficial.

De muchos de los expedientes tramitados en esta Institución puede concluirse que el principal problema que se plantea es una cierta lentitud con que la Administración tramita los procedimientos sancionadores por incumplimiento de la normativa, teniendo en cuenta lo establecido en el Real Decreto 2114/68, de 24 de julio.

En otros casos, la irregularidad se traduce en una inactividad de la Administración, que ni siquiera llega a iniciar el correspondiente procedimiento sancionador.

## ÁREA C

### ACTIVIDADES CLASIFICADAS Y MEDIO AMBIENTE

En general, las quejas en las que se denuncian las molestias por agresiones acústicas procedentes de bares, discotecas y otros lugares de diversión similares son planteadas bien por ciudadanos a nivel particular, bien por asociaciones de vecinos afectados, mientras que las

denuncias por agresiones al medio ambiente suelen ser presentadas por asociaciones ecologistas.

Se observa por parte de la Administración una dejación de funciones a la hora de hacer cumplir la normativa legalmente establecida en la materia, sobre todo, por lo que respecta a la vigilancia e inspección de las distintas actividades clasificadas por parte de la Administración Local, lo que además coloca a los ciudadanos, principalmente en los supuestos de agresiones acústicas, en la tesitura de tener que enfrentarse directamente con los titulares de los establecimientos hosteleros, con los consiguientes inconvenientes de diversa naturaleza que esta situación conlleva.

La Consejería de Medio Ambiente, a través de los distintos Servicios Territoriales, no ha asumido con rigor y celeridad la adopción de medidas sancionadoras en caso de pasividad o dejación municipal.

Cabe destacar que, por lo que respecta a la gestión de los residuos, nuestra Comunidad se encuentra aún bastante lejos de los objetivos propios de una política dirigida a la protección del medio ambiente y a la mejora de la calidad de vida, a pesar de los buenos propósitos del Plan Director, aprobado mediante Decreto 90/1990 de 31 de mayo, que vino a convertirse en un documento meramente programático.

La inexistencia o inadecuación de los Planes de Restauración en las explotaciones a cielo abierto es otro de los temas que preocupa especialmente a los ciudadanos de nuestra Comunidad. Por otro lado, en muchos supuestos el abandono de este tipo de explotaciones es aprovechado por los vecinos de las localidades colindantes como vertederos clandestinos, con lo que el problema medioambiental se agrava aún más.

Se detecta una fuerte oposición a la instalación tanto de nuevos vertederos controlados, como de plantas de tratamientos de residuos, por parte de los vecinos colindantes con la nueva instalación, lo que ha generado la formulación de un número significativo de quejas.

Esta situación, por otro lado, lleva consigo graves problemas de ubicación para este tipo de instalaciones, con el consiguiente riesgo de incremento de vertederos clandestinos.

## ÁREA D

### EDUCACION, CULTURA Y DEPORTES

#### Educación

A lo largo del ejercicio de 1996 se ha observado un considerable incremento de reclamaciones procedentes de Asociaciones de Padres de Alumnos. Sin duda, la implantación del primer curso de la Educación Secundaria Obligatoria ha contribuido a que las quejas hayan proliferado en este sentido. Con carácter general podemos decir que, en la mayoría de ellas, se denuncian las negativas consecuencias que ocasiona el nuevo mapa escolar. Las quejas han tenido, consecuentemente, un origen mayoritariamente colectivo; reivindican en definitiva una participación más activa en la nueva distribución de Institutos de Secundaria y muestran especial rechazo a los traslados de escolares a otros municipios, reivindicando una "discriminación positiva" para el mundo rural.

Los ciudadanos consideran como elemento imprescindible para el desarrollo del nuevo sistema educativo la existencia de

infraestructuras adecuadas en los Centros docentes y una formación del profesorado para llevar adelante los objetivos de la LOGSE.

Asimismo se ha transmitido también a esta Institución la preocupación de un elevado número de padres ante la supresión del segundo ciclo de Educación Infantil en los Centros de Atención a la Primera Infancia (guarderías infantiles) dependientes de la Comunidad Autónoma. Sin duda, la ausencia de gratuidad en la impartición de este ciclo constituye el objeto del problema.

En términos generales, la colaboración de la Administración autonómica, así como de las Universidades y Entidades Locales afectadas por las quejas, ha sido satisfactoria. Sin embargo, lamentamos la no aceptación de algunas recomendaciones. Así, y a modo de ejemplo, señalamos la referida al trato discriminatorio que sobre las tasas académicas de las asignaturas de libre configuración se dispensa a los alumnos universitarios según, el grado de experimentalidad de la carrera que estén cursando; y la referente a la cancelación de la inscripción de la Federación Castellano-Leonesa de Fútbol Sala.

Preocupa a esta Institución el problema suscitado con ocasión de la interpretación incorrecta por algunas de las Universidades que no aplican los beneficios previstos en las tasas universitarias cuando concurre la condición de familia numerosa, de conformidad con la modificación normativa introducida en la Disposición Final Cuarta de la Ley 42/1994, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y de Orden Social. Así las cosas, se ha detectado que, pese a estar previsto en la Ley la aplicación de dicho beneficio para el curso académico 1995-1996, lo cierto es que no se ha procedido a conceder dicho beneficio ni por la Universidad de Valladolid, ni por la Universidad de Burgos.

## Cultura

Es de destacar que el número de quejas presentadas en esta Institución en materia de cultura ha sido significativamente reducido en relación con el número de quejas correspondientes a otras Áreas, de lo que se desprende la escasa preocupación de parte de los ciudadanos por las cuestiones culturales.

El grado de colaboración de las Administraciones, en líneas generales, ha sido aceptable, aunque sería conveniente una mayor rapidez en la remisión de los informes.

## ÁREA E

### INDUSTRIA, COMERCIO, TURISMO Y CONSUMO

Corresponde a esta Área el menor número de quejas presentadas en esta Institución. No obstante, alguna de ellas afecta a colectivos e, incluso, a varios municipios.

El grado de colaboración por parte de las Administraciones ha sido aceptable, si bien en algunos casos concretos ha sido preciso reiterar las solicitudes de información, debido a la falta de contestación durante un largo período de tiempo.

En lo que se refiere a la materia de Comercio, se ha de significar que la crisis por la que actualmente atraviesa el pequeño comercio se ve incrementada por la instalación de grandes superficies comerciales.

En cualquier caso, el Plan General de Equipamiento Comercial, cuya aprobación por la Junta de Castilla y León se efectuará próximamente, será factor decisivo en la instalación de los citados establecimientos comerciales.

Igualmente, es preciso tener en cuenta que, a su vez, en el procedimiento para el otorgamiento de la necesaria licencia comercial para la apertura de un gran establecimiento, se requiere dictamen del citado Consejo Castellano-Leonés de Comercio, lo cual resulta de trascendencia para la propia defensa de los derechos de los comerciantes y consumidores.

En materia de defensa de consumidores sería preciso que por parte de las Administraciones, tanto autonómica como local, se procediera a prestar una mayor colaboración y a resolver cuantas solicitudes y reclamaciones se realizaran por las asociaciones de consumidores, que, en definitiva, representan a todos los ciudadanos en su condición de consumidores y usuarios.

Por lo que se refiere al suministro de energía eléctrica, es significativo el hecho de que todas las quejas se refieren exclusivamente a la provincia de León, quizás debido al gran número de zonas rurales con condiciones climatológicas y geográficas extremas y al mal estado de la infraestructura de distribución en baja y media tensión.

Sería conveniente, en definitiva, que ante la gravedad de las consecuencias derivadas de estos hechos, la Administración controlara de manera más rigurosa las actuaciones de las empresas suministradoras, imponiendo la mejora del estado de la infraestructura como medio necesario a fin de mejorar la calidad del servicio.

## ÁREA F

### AGRICULTURA, GANADERÍA, MONTES Y PESCA

Después de la tramitación de los expedientes de queja relativos a procedimientos de concentración parcelaria podemos extraer las conclusiones siguientes:

1. La falta de conocimiento o de atención en el momento del establecimiento de las Bases de la Concentración supone que con posterioridad los interesados pretendan hacer valer en las reclamaciones presentadas ante esta Institución su desacuerdo con la clasificación de las tierras y la fijación de los coeficientes de compensación. La mayoría no había presentado los recursos procedentes en tiempo y forma, acudiendo a esta Institución como a una especie de última instancia.

2. Se ha podido observar que buena parte de las quejas recibidas se formulan por afectados que no tienen su residencia habitual en la zona de concentración, con lo cual alegan una indefensión que en la práctica no existe. Las normas que rigen la publicidad de los actos administrativos en los procedimientos de concentración son las derivadas de la aplicación de la teoría de los "actos en masa", dirigidos a una pluralidad de sujetos y cuya publicación no se efectúa de un modo directo, sino a través de avisos insertados en los tabloneros de anuncios de las Entidades Locales respectivas.

3. No se ha detectado falta de contestación de la Administración en la mayoría de los casos en que los propietarios de los terrenos fundamentan sus reclamaciones en este motivo. De hecho se produce una confusión de los interesados entre las alegaciones que

pueden presentar en la fase de encuesta y los recursos que proceden frente al acto administrativo definitivo.

Por lo que se refiere a las observaciones verbales o escritas que los afectados presenten a las Bases Provisionales y al Proyecto de Concentración, no tendrán el carácter de reclamación y se considerarán contestadas mediante la publicación de las Bases Definitivas y el Acuerdo de Concentración, para lo que en ambos documentos se incluirá un anexo específico en el que se harán constar las mismas de manera individualizada y la solución que se les ha dado, pero no serán notificadas individualmente, como pretenden los propietarios al aludir a esa supuesta falta de contestación.

En cuanto a los expedientes tramitados con relación a la pérdida de subvenciones concedidas en el ámbito de la agricultura y la ganadería, los interesados formulan su reclamación para evitar la interposición de un recurso contencioso-administrativo y, la mayor parte de las veces, convencidos de que sus argumentos no podrían prosperar en la vía judicial.

En materia de bienes comunales de las Entidades Locales los reclamantes se ven excluidos de los aprovechamientos de este tipo de bienes por no residir efectivamente en la Entidad Local, requisito que en la mayoría de los casos se exige de acuerdo con la costumbre. Para evitar casos de vecindades ficticias sería aconsejable que los Municipios adecuaran el Padrón de Habitantes a los datos reales de residencia.

## ÁREA G

### TRABAJO, SEGURIDAD SOCIAL Y SERVICIOS SOCIALES

#### Trabajo y Seguridad Social

La mayor parte de estas quejas afectan a las relaciones laborales entre la empresa privada y el trabajador y, en consecuencia, al tener esta relación un carácter jurídico-privado, impiden la actuación de esta Institución.

Son varios los expedientes que en materia de desempleo, por desinformación de los afectados, han dado lugar a reclamaciones derivadas de la devolución de prestaciones indebidamente percibidas.

En lo que se refiere a quejas en materia de la Seguridad Social, en la mayor parte de ellas los ciudadanos muestran su disconformidad con la cuantía de las pensiones que se les reconocen; sin embargo, salvo en determinadas ocasiones, ello no se ha debido a una defectuosa aplicación de la norma o actuación irregular de la Administración de la Seguridad Social. Cuando así ha sucedido, al tratarse de materia no transferida, se han remitido los expedientes al Defensor del Pueblo.

#### Servicios Sociales

Las principales quejas referentes a Asistencia Social proceden de los colectivos de minusválidos y de la tercera edad. Tienen su objeto en la discrepancia referida a los criterios a aplicar a la hora de valorar las distintas situaciones de necesidad y determinación de los beneficiarios.

También ha aumentado el número de quejas sobre barreras arquitectónicas que afectan a los discapacitados físicos, con la peculiaridad de que la mayor parte de las quejas proceden de colectivos de afectados.

El reconocimiento de la condición de familia numerosa a aquellas que están compuestas por los padres y dos hijos, siendo uno de ellos minusválido, ha dado lugar también a un gran número de quejas.

La atención residencial de los discapacitados ha provocado una cantidad considerable de quejas, debido a la escasez de centros públicos en las distintas provincias, de modo que las familias se ven obligadas a acudir a residencias privadas. Son numerosas la quejas presentadas en relación con el empleo por discapacitados físicos.

### Menores

No se ha apreciado irregularidad alguna en la tramitación de los expedientes administrativos de adopción. El retraso que se alega por los reclamantes obedece a que la mayor parte de las familias solicitan un recién nacido o un niño de corta edad, sano y sin problemas. Es comprensible que quienes deciden adoptar a un niño deseen disfrutar desde los primeros años de todas las experiencias y sensaciones que tiene cualquier padre o madre natural, mes a mes, desde su nacimiento. Según la mayor parte de los adoptantes, no es lo mismo adoptar a un niño de seis u ocho años, que ha padecido carencias afectivas y experiencias a veces traumáticas, que adoptar a un bebé de pocos meses y poder educarlo desde el principio de su vida con amor y ternura y facilitarle la creación de hábitos positivos.

En cambio, el tipo de población susceptible de adopción, dadas las carencias que han sufrido los niños, presenta problemas de mayor o menor grado: son niños mayores de 7 años, grupos de hermanos, portadores de anticuerpos de SIDA, minusválidos, etc... Esto produce que se carezca en muchos casos de familia para algunos menores, mientras se acumula una larga lista de espera de familias para adoptar niños pequeños sin ningún tipo de problema.

Como ejemplo, en Valladolid se entregaron en 1995 nueve menores. Durante todo el año se habían presentado 42 solicitudes de adopción nacional. En 1996 se valoraron, para niños sanos y recién nacidos, las solicitudes de diciembre de 1991, por estricto orden de antigüedad.

Sin embargo, todas aquellas familias que aceptan características especiales en los menores (grupos de hermanos, niños mayores, minusválidos, etc.), se les valora saltando la lista de espera y dándoles prioridad por encima de los demás. Así, por ejemplo, una valoración realizada en febrero de 1996 tenía adjudicado en abril un menor con anticuerpos de SIDA.

### Salud mental

La reforma psiquiátrica emprendida en Castilla y León ha propiciado una progresiva deshospitalización de los enfermos mentales, como consecuencia inmediata de la aplicación de los postulados de la psiquiatría comunitaria. De unas estructuras en las que el internamiento era el paradigma de la intervención sanitaria sobre el enfermo, se ha pasado, sin solución de continuidad, al favorecimiento de la inserción del individuo en su núcleo familiar, con el consiguiente desmantelamiento de los hospitales psiquiátricos.

Las actuaciones que desde la Administración sanitaria se han desarrollado han ido encaminadas a acomodar la realidad de los enfermos mentales al modelo teórico establecido, aun sin contar con la disponibilidad de medios suficientes para su total puesta en práctica.

Reducidas las estructuras de internamiento, los nuevos y escasos dispositivos asistenciales no alcanzan, o lo hacen insuficientemente, a un grupo de pacientes que no aceptan fácilmente ni el reconocimiento de su enfermedad ni los tratamientos que se les ofrecen. En Castilla y León se cifra en el 1% el número de enfermos mentales de estas características.

De la falta de dispositivos adecuados para el tratamiento de cada clase de enfermos –entre los que incluimos las indispensables estructuras intermedias– se deriva que veamos con cierta frecuencia a enfermos con serios problemas mentales deambulando por las calles y pasando toda clase de calamidades, de albergue en albergue y la mayoría sin ninguna atención psiquiátrica. Y en no pocas ocasiones, con grave peligro para ellos y sus familiares.

Los riesgos de esta falta de estructuras son los siguientes:

- a) Se convierte a la familia en un minipsiquiátrico sin medios.
- b) Los enfermos abandonan la medicación si no reciben cuidados continuos.
- c) Pueden convertirse en peligrosos. Esto contribuye a poner a la sociedad en contra de los enfermos mentales y a que éstos últimos caigan en la marginación, debido a los múltiples comentarios y rumores tejidos en relación con su comportamiento y a los temores que despierta entre la población un paciente psiquiátrico.

d) En muchos casos, las familias se sienten avergonzadas y casi siempre ocultan la enfermedad. Esta actitud resta fuerza y capacidad de presión a las asociaciones de familiares de enfermos de estas características.

La existencia de diferentes dispositivos de atención a la salud mental que dependen de Administraciones diversas o incluso de centros privados produce en ocasiones una descoordinación que redundaría en perjuicio del enfermo. Quizá sólo cuando sea una realidad la transferencia completa de los servicios de salud mental a los servicios sanitarios del Gobierno autonómico. -el esfuerzo organizativo y las aportaciones financieras que ello implica-, será posible el planteamiento y abordaje de las grandes reformas pendientes. Por otro lado, se hace precisa una coordinación más estrecha con la red de servicios sociales para desarrollar alternativas de resocialización y reinserción laboral.

Entre tanto, sería conveniente recurrir a la constitución de consorcios entre Administraciones públicas para alcanzar fines de interés común. Estos no sólo son una posibilidad prevista en el ordenamiento jurídico (Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local, Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y de Procedimiento Administrativo Común y Ley de Ordenación del Sistema Sanitario de Castilla y León), sino que, además, son un medio jurídico óptimo cuando la gestión de un servicio aconseja la creación de una organización común dotada de personalidad jurídica propia.

## ÁREA H

### SANIDAD

La Constitución Española de 1978 otorga un amplio tratamiento al tema de la protección de la salud en el Capítulo III del Título I.

Desde el punto de vista del derecho de protección de la salud como un derecho fundamental, no puede decirse que se haya detectado en las Administración pública vulneración del mismo en las quejas estudiadas; más bien son problemas derivados de una falta de adecuación de recursos y organización interna.

En buena parte, el contenido de las quejas recibidas se refiere a la existencia de largas listas de espera, cuando no falta de información sobre cuándo se prestará la asistencia sanitaria precisa. Otros aspectos guardan relación con las dilatadas demoras producidas en las solicitudes de reintegro de gastos por la utilización de medios fuera del sistema de la Seguridad Social con presuntas negligencias médicas.

La mayor parte de las quejas recibidas en esta Área, no obstante, se remite al Defensor del Pueblo, por ser de su competencia las cuestiones que nos son planteadas. Sin embargo, en aquellos supuestos relacionados con algún órgano de la Administración regional sanitaria resaltamos que las respuestas dadas por la Consejería de Sanidad han sido positivas, habiéndose aceptado la mayoría de las recomendaciones efectuadas.

En resumen, el grado de colaboración de las Administraciones competentes ha sido bueno, ya que se ha respondido a nuestras intervenciones con eficacia y celeridad altamente satisfactorias.

## ÁREA I

### JUSTICIA

En muchos casos, la Administración Pública no procede con la celeridad deseable a adoptar las medidas pertinentes para cumplir las resoluciones de Jueces y Tribunales, convirtiendo en una pesada, además de costosa carga para el ciudadano, el interponer recurso judicial contra los actos o resoluciones de la Administración (el ciudadano tiene que recurrir, esperar a que se dicte sentencia y, finalmente, a que ésta se ejecute).

Puede suceder incluso que, por el mero lapso de tiempo, lo que era contrario a Derecho en el momento en que se interpone el recurso contencioso-administrativo, resulte ajustado a la legalidad cuando debe proceder a ejecutarse la sentencia. Esto complica aún más las cosas, entrando en juego entonces los mecanismos indemnizatorios para quien interpuso el recurso en vez de demoler, por ejemplo, aquello que, en su día, no era conforme con el ordenamiento jurídico y que, en cambio, ahora lo es.

En general, en aquellas quejas en las que los reclamantes manifiestan su disconformidad con una resolución judicial, éstos han querido dar rango constitucional a una mera disidencia con el relato de hechos probados disfrazada bajo la alegación del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva y a un proceso con todas las garantías.

En muchos casos se aprecia por parte del ciudadano un desconocimiento de las vías que puede utilizar para pretender la satisfacción de sus intereses, incluso cuando han acudido al proceso con el asesoramiento de Letrado.

La sobrecarga que sufren actualmente las Salas de lo Contencioso-Administrativo se manifiesta en la lentitud a la hora de resolver los recursos interpuestos. Por esta razón es urgente la puesta en funcionamiento de los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo. Con ellos se dotaría a esta Jurisdicción de una instancia más, equiparándola así al resto de las jurisdicciones, y descargaría a las Salas de los Tribunales Superiores de Justicia del excesivo número de procedimientos de que hoy conocen.

Valoración positiva merece la Ley de Asistencia Jurídica Gratuita de 10 de enero de 1996, ya que desjudicializa la actividad de reconocimiento de la gratuidad de la justicia, evitando que entren en los Juzgados dichas peticiones. Con la nueva Ley, el Colegio de Abogados, a través del Servicio de Orientación Jurídica, instruye el expediente y la resolución corresponde a la Comisión de Asistencia Jurídica Gratuita.

La gran variedad de procedimientos existentes y las continuas reformas que se han ido materializando en los últimos años, sin tener en cuenta en muchos casos el resto del ordenamiento, crean una gran inseguridad a la hora de iniciar un procedimiento: elegir el cauce procesal oportuno, determinar si la intervención de Abogado y Procurador es preceptiva, la competencia territorial del órgano judicial e incluso la jurisdicción a la que acudir.

Ello conlleva que los Jueces y Tribunales se vean obligados a ocupar una parte considerable de su tiempo en resolver excepciones procesales que, por las razones apuntadas, suelen esgrimirse, en detrimento del tiempo de estudio de la cuestión que, en definitiva, enfrenta a las partes y por la que han acudido a un Letrado y a través de éste a la Administración de Justicia.

Se hace necesario, por ello, un esfuerzo clarificador y simplificador en lo que se refiere a leyes procesales.

## ÁREA J

### ECONOMÍA Y HACIENDA

De las quejas recibidas en 1.996 relativas a impuestos, las que han sido admitidas a trámite hacen referencia a las siguientes cuestiones: notificaciones de valores, errores en la determinación de elementos que configuran el impuesto en cuestión, devolución de ingresos indebidos y comprobación de valores.

Como reflexión al respecto resaltamos que, al objeto de evitar una posible indefensión al contribuyente, las valoraciones deben de estar suficientemente razonadas y fundadas, toda vez que esa motivación permitirá conocer con certeza y exactitud los criterios técnicos utilizados.

Se ha comprobado que el mayor número de quejas relativas a materia tributaria tiene por objeto la Hacienda Local, siendo menores las dirigidas a la Hacienda Autonómica.

Ante todo, es preciso insistir en la necesidad de que las Administraciones adopten sus resoluciones motivadamente, las notifiquen o publiquen, contesten a los escritos o resoluciones de los interesados y sobre todo respeten los plazos establecidos para ello.

Por lo general, los ciudadanos exigen una mejora de los servicios administrativos, de forma que se sean más accesibles, ágiles y humanos.

Debe mejorarse la práctica de las notificaciones individuales de las liquidaciones tributarias, en tanto que se trata de un acto de conocimiento por el administrado de su obligación de contribuir y debe facilitarse la posibilidad de defensa ante las mismas.

Sorprende a esta Institución la suma frecuencia con que la Administración deja sin resolver expresamente las reclamaciones que en materia tributaria se le plantean, dejando abierta la vía jurisdiccional, sabiendo que en la mayoría de las ocasiones, al ser la cuantía reclamada una suma pequeña, no compensa su reclamación en vía jurisdiccional, sin duda por lo arduo, costoso y largo de los procesos.

El grado de colaboración obtenido puede calificarse de aceptable.

Quizás no ha calado todavía en las mentalidad de ciertas autoridades y funcionarios que una eficaz colaboración entre instituciones es imprescindible para cumplir el papel de servicio público que tenemos encomendado, máxime si tenemos en cuenta que nuestra actividad investigadora avanza en la línea de aclarar errores y modificar, en la medida de lo posible, criterios inadecuados cuando éstos afecten a los derechos de los ciudadanos.

## ACTUACIONES DE OFICIO

### Inserción social de la comunidad gitana castellano-leonesa

El criterio que ha inspirado esta actuación de oficio ha sido el de analizar la situación de un sector que, aunque resulta minoritario dentro del conjunto de la población castellano-leonesa, se encuentra necesitado de una especial protección por las peculiares condiciones de marginación que presenta, y todo ello sin dejar de lado que no se trata del problema de unos pocos, pues hoy día el racismo es una de las amenazas que se cierne sobre las sociedades actuales.

La intervención debe abordarse por los poderes públicos desde una perspectiva global, pues este sector de la población sufre carencias en aspectos tan básicos como la vivienda, la higiene y salud, la educación, el empleo..., lo cual hace imprescindible la implicación de las diferentes administraciones y entidades con amplias competencias en estos temas.

El objetivo último de la intervención debería orientarse a promover la autonomía de las personas que les permita superar su situación carencial y les convierta en promotores de su propio desarrollo.

Por otra parte, es preciso que esa intervención sea respetuosa con los valores y tradiciones de la cultura gitana y, sobre todo, proporcionar a la población gitana una formación adecuada sobre el uso correcto de los servicios de carácter institucional que permita una adecuada utilización de los mismos.

En esta tarea la atención al colectivo gitano ha de hacerse a través de los cauces normales de la sociedad, evitando la marginación que, por su consideración de especiales o diferenciados, crea ambientes

que aislan al individuo de su comunidad y dificultan su integración social. Deberá sensibilizarse a la población general con objeto de que conozca y comprenda la situación de los gitanos y, desde luego, concienciar a los gitanos de que están sujetos a las mismas obligaciones que el resto de los ciudadanos.

Supone un motivo de preocupación para esta Institución la coordinación de las distintas Administraciones Públicas para abordar el conjunto de problemas que afectan a la comunidad gitana: la erradicación del chabolismo y la concesión de alojamiento adecuado a las personas que carecen de las condiciones mínimas de habitabilidad, así como los relativos al ámbito educativo y ocupacional.

A lo largo de nuestra actuación se ha evidenciado la necesidad de modificar el medio urbano como paso ineludible para la incorporación social.

Así mismo, es necesario que desde las Administraciones Locales se asuman responsabilidades relacionadas con los siguientes aspectos:

- Mejorar la accesibilidad a los recursos normalizados en las áreas de cultura, salud, vivienda, etc. a través de los Centros de Acción Social (CEAS).

- Fomentar y colaborar en las diferentes manifestaciones interculturales que se realicen.

- Promover la creación de nuevos brotes asociativos, así como apoyar económica y técnicamente a las asociaciones de población gitana ya consolidadas.

- Sensibilizar a los funcionarios y a otros profesionales sobre las diferentes actuaciones interculturales que se desarrollen.

- Conseguir la inserción profesional de los jóvenes gitanos, mediante la gestión de actuaciones formativas, profesionales y ocupacionales.

Resulta un tópico decir que el proceso de integración de la población gitana es costoso, largo y difícil, pero esta toma de conciencia es ya un primer paso para intervenir en un problema que requiere la continuidad y la colaboración de todos. Hay que incluir al propio colectivo gitano, algunos de cuyos usos y tradiciones parece que encuentran difícil acomodo en el marco constitucional.

### Seguridad vial en vías urbanas y travesías

El tráfico es, en su esencia, un fenómeno humano en su origen y desarrollo, en el que cada sujeto debe conocer cuál es el comportamiento esperado, pero, además, debe ser capaz y estar dispuesto a ejecutarlo, puesto que las normas que integran el ordenamiento vial deben cumplirse porque obedecen a razones sólidas de seguridad.

La gran densidad de vehículos, el limitado número de vías, así como la gran utilización de los automóviles, han llevado a la creación de un sistema de normas y señales al que los conductores han de someter su comportamiento. Tales normas han sido concebidas con el fin de optimizar la seguridad y la fluidez vial.

Cualquier equivocación o inadvertencia –voluntaria o involuntaria– al observar ese código de normas y señales por parte del conductor o de cualquier otro viandante puede generar graves conflictos, puesto que, en definitiva, lo que está en juego es la vida humana.

Los factores que resultan determinantes en la producción de los accidentes en vías urbanas son los siguientes:

- Existencia de travesías.
- Escasa formación vial de los peatones y de los conductores.
- Gran densidad de tráfico rodado y peatonal.
- Escaso respeto de los límites de velocidad establecidos dentro del casco urbano.

Por ello, considerando que los Ayuntamientos juegan un papel muy importante en el objetivo común de la seguridad vial, se ha tratado de conocer más de cerca la problemática que supone el tema del tráfico a nivel municipal y, más concretamente, qué tipo de medidas pueden ser adoptadas para intentar cortar de raíz un mal endémico, como es el de los accidentes de circulación.

Entre dichas medidas pueden destacarse las siguientes:

- Ejercer más rigurosamente el control y vigilancia sobre los comportamientos inadecuados e incorrectos de los conductores que ponen en peligro la seguridad de los demás usuarios de las vías, sobre todo los que resultan más vulnerables, los peatones, con el fin de alcanzar mayores cotas de eficacia en la prevención de accidentes.

La potestad sancionadora en materia de tráfico se atribuye a la Administración por el artículo 65 del Real Decreto Legislativo 339/1990, de 2 de marzo, por el que se aprueba el Texto Articulado de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, en el cual se establece que las acciones y omisiones contrarias a esta Ley o a los Reglamentos que las desarrollan tendrán el carácter de infracciones administrativas y serán sancionadas en los casos, forma y

medida que en ella se determinan, a la hora de sancionar las conductas prohibidas y comportamientos indebidos de los usuarios de las vías públicas

A la vista del conjunto de los datos que se ha tenido ocasión de examinar a lo largo de la exposición, se considera bastante deficiente el grado de aplicación de la competencia sancionadora en relación con las conductas prohibidas realizadas por los usuarios de bicicletas y ciclomotores, así como por los usuarios de vehículos a motor al no respetar la preferencia de los pasos de peatones. En consecuencia debería sancionarse este tipo de infracciones.

- Recoger información objetiva sobre los conductores involucrados en los atropellos, destacando el dato de la velocidad del vehículo en el momento del accidente.

- Necesidad de asumir la prevención de los accidentes desde la perspectiva educadora, desarrollando programas específicos de Educación Vial adaptados a los diversos colectivos y niveles.

- Mejorar la infraestructura de las vías comprendidas en el casco urbano, mediante reparación de los firmes y mejoras de trazado, así como el refuerzo y mantenimiento de la señalización.

A nivel autonómico y provincial debe tenderse a la consecución de los siguientes objetivos:

- Eliminación de todos los tramos de concentración de accidentes mediante la mejora de zonas críticas, como estrechamientos y pasos a nivel.

- Mejora de las condiciones estructurales en accesos conflictivos y peligrosos.

- Orientación del tráfico en las intersecciones mejorando sus características de seguridad.

- Potenciación de la educación y formación vial, mediante campañas y cursos teóricos y prácticos dirigidos a conductores y peatones.

Conocedores de la obligación que pesa sobre las Instituciones de aunar esfuerzos en pro de la seguridad de los ciudadanos, una respuesta racional en el tema que nos ocupa debe necesariamente afrontarse desde la perspectiva de la Educación Vial, pues la acción formativa es el cauce adecuado para lograr el uso seguro de las vías por todos los usuarios de las mismas.

Por ello, desde esta Institución se prevé en un futuro inmediato invitar a las Administraciones Públicas a que se reconsidere el tema global de la Seguridad Vial como un elemento de calidad de vida, incrementando la adopción de medidas formativas y educativas que tengan como destinatarios a los ciudadanos, como único modo eficaz de crear hábitos de comportamiento tendentes a hacer de nuestras ciudades lugares donde los desplazamientos, tanto de peatones como de conductores, se realicen con el menor riesgo posible.

Por último, debemos insistir en que la finalidad de esta actuación de oficio en materia de seguridad vial ha sido y será la de colaborar con las Administraciones Públicas en esa difícil tarea de eliminar, o al menos disminuir, la producción de accidentes de circulación, una difícil realidad con la que tenemos que convivir, pero a la que no debemos reginarnos.

### Patrimonio Histórico Artístico en Castilla y León

A raíz de todas las actuaciones iniciadas de oficio en esta materia, algunas culminadas y otras en tramitación, ha podido observarse por esta Institución que son muchos los bienes integrantes del Patrimonio Histórico de Castilla y León que se encuentran en grave estado de deterioro, sin que sus propietarios, ya sean particulares u organismos públicos, procedan a cumplir la obligación de conservación legalmente impuesta, en muchos de los casos como consecuencia de la falta de recursos económicos para hacer frente a recuperaciones de gran envergadura.

En consecuencia, sería preciso una mayor colaboración entre todos los poderes públicos que, como ya se ha manifestado, deben garantizar la conservación del patrimonio histórico cultural y artístico de los pueblos de España y de los bienes que lo integran.

En relación con el Camino de Santiago se hace preciso señalar lo siguiente:

1. En primer lugar, es necesario destacar que, al parecer, el funcionamiento de la Comisión de Castilla y León para la recuperación y revitalización del Camino de Santiago no ha sido lo suficientemente operativo, toda vez que, por la Dirección General de Patrimonio y Promoción Cultural, únicamente se nos informa acerca de la reunión celebrada con posterioridad a la modificación de su composición, relativa a las actuaciones del Plan Jacobeo 99.

Del mismo modo, se ha podido comprobar cómo la Administración ha sido reticente a la hora de informar sobre las reuniones celebradas por la mencionada Comisión desde su creación en el año 1987 hasta la modificación de su composición en el año 1996.

En este sentido, hemos de señalar que han sido dos los escritos dirigidos a la Consejería de Educación y Cultura solicitando información acerca de las actuaciones llevadas a cabo por la Comisión, el primero remitido el día 14 de octubre de 1996 y el segundo el 21 de noviembre de 1996. Pues bien, en las contestaciones efectuadas por dicha Consejería, como ya se ha manifestado, únicamente se menciona una reunión, la relativa al Plan Jacobeo 99.

En consecuencia, y ante la necesidad de coordinar las actuaciones de las Administraciones con competencia en la materia, se considera necesario un mayor funcionamiento y operatividad por parte de la citada Comisión, a fin de conseguir la plena conservación, recuperación y revitalización del Camino de Santiago, toda vez que el paso del tiempo ha producido una intensa transformación del mismo.

2. Toda vez que el artículo 3.3 del Decreto 32/1996 señala que podrá asistir a las reuniones de la Comisión "cualquier otra persona cuya presencia se considere aconsejable por el carácter de los temas a tratar", sería conveniente la asistencia de un representante de las Asociaciones de Amigos del Camino de Santiago, cuya colaboración podría ser necesaria y decisiva, al ser dichas Asociaciones auténticas conocedoras de la problemática y situación en que se encuentra tan importante itinerario cultural.

3. Finalmente, es preciso destacar la escasa colaboración prestada a esta Institución tanto por la Delegación Territorial de Burgos como por la Asociación de Amigos del Camino de Santiago de Burgos, toda vez que hasta el momento no se ha recibido contestación a los escritos que fueron remitidos en fecha 11 de septiembre y 4 de noviembre de 1996 respectivamente.

### Máquinas con premio

Ante la inexistencia en nuestra Comunidad Autónoma de una legislación reguladora del juego, y con arreglo a la competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma de Castilla y León en materia de juegos, casinos y apuestas, en fecha 3 de junio de 1996 se remitió a la Comisión de Relaciones con el Procurador del Común (Cortes de Castilla y León) un documento en el que se proponía la regulación de normativa legal en esta materia, que se concreta en los siguientes aspectos:

a) Otorgar a la Administración facultades de intervención en la planificación y control del juego, poniendo límites al desarrollo incontrolado de ese sector, cada vez más consolidado desde el punto de vista empresarial.

b) Proteger los derechos de los menores de edad, permitiéndoles tan sólo el acceso a salones recreativos, en los que, por definición, no puede haber máquinas de tipo B ó C, es decir, con premio en metálico.

c) Establecer un ámbito normativo que, sin impedir el juego, no incite al mismo.

d) Recoger un régimen sancionador tipificando infracciones y sanciones administrativas, considerando como infracción muy grave las instalaciones de máquinas con premio en establecimientos de hostelería.

e) Crear un Catálogo de Juegos de la Comunidad Autónoma.

f) Prohibir la autorización de instalación en los establecimientos de hostelería de las máquinas recreativas tipo B y C (aunque la

normativa estatal ya lo hace respecto de éstas últimas), a cuya explotación estarán dedicados exclusivamente los salones de juego.

### Agresiones acústicas

Existe una variada tipología de establecimientos públicos, cuya regulación no es siempre nítida.

Esa falta de nitidez hace difícil su aplicación en el ámbito municipal, permitiendo un alto margen de discrecionalidad.

Constatamos la incorrecta aplicación de las normas de policía gubernativa y tributaria por parte de algunas Administraciones, que permite el cambio de régimen jurídico de establecimiento, como bares y cafeterías, asimilándolos a otros (salas de fiesta, discotecas, etc.), contemplados en otro apartado del Nomenclátor del R.G.E. y a los que se les exigen unas medidas correctoras y de seguridad mucho más rigurosas. Ello produce en la práctica una competencia desleal con los empresarios responsables del sector, pues ven convertidos en auténticas discotecas establecimientos que no tienen licencia para ello.

Con frecuencia los ciudadanos que padecen ruidos molestos, debido a la pluralidad de Administraciones Públicas existentes (local, autonómica y central), no conocen suficientemente cuál de ellas debe ser la que lleve a cabo el control de los mismos y obligue a los titulares de los establecimientos a eliminar los ruidos que resulten intolerables o a reducirlos a niveles aceptables.

Se pone de manifiesto el incremento del consumo de bebidas alcohólicas –con frecuencia adquiridas en establecimientos de alimentación– en las vías y espacios públicos por parte de menores de

edad, sin ningún tipo de control, y cuyo consumo genera, en ocasiones, comportamientos incívicos.

Igualmente, las concentraciones de jóvenes en determinadas calles producen problemas de circulación con el riesgo de accidentes.

La falta de control riguroso y sanciones eficaces para disuadir de los incumplimientos de horarios de cierre, ya bastante amplios, permite que no se respete el régimen de horario y, en cierto modo, estimula el hábito de la juventud a permanecer en la calle hasta altas horas de la madrugada.

Muchos establecimientos comienzan a ejercer su actividad antes de obtener informe favorable de la Comisión Provincial de Actividades Clasificadas, ya sea por lentitud en la tramitación de los informes o por cierta pasividad o tolerancia municipal en la tramitación de las licencias. A este respecto, se percibe una costumbre de pagar la tasa correspondiente y abrir el local sin esperar la concesión de la licencia de actividad.

Las medidas correctoras impuestas y a las que se condiciona el funcionamiento de la actividad, con bastante frecuencia no se cumplen, y los Ayuntamientos no efectúan la comprobación preceptiva o ésta se realiza deficientemente. Así mismo, es fácil alterar los precintos puestos a los equipos musicales, manipular los limitadores de sonido o respetar teóricamente lo ordenado por los Ayuntamientos.

No existe un control permanente de los Ayuntamientos, inspeccionando los locales después de su apertura.

Se producen en muchos casos actuaciones municipales que, por su dilatada tramitación y falta de rigor, devienen ineficaces.

Los emplazamientos, fundamentalmente de establecimientos de ocio y diversión, en edificios residenciales, y también pequeñas industrias o talleres, originan conflictos vecinales por las molestias que producen, sin que existan en muchos municipios normas de planeamiento urbanístico y ordenanzas municipales adecuadas, que regulen las zonas y usos, distancias, características de los locales, etc.

Muchas actividades, sobre todo bares, se sustraen al trámite de calificación, a pesar de que cuentan con aparatos de música.

La mayoría de los Ayuntamientos carecen de medios personales, técnicos y materiales suficientes para ejercer las competencias medioambientales atribuidas.

El desconocimiento de las clausuras y la rotura de precintos de locales o instalaciones en ocasiones no activa una eficaz actuación administrativa, según se observa en la tramitación de diversas quejas, transcurriendo otro dilatado período de tiempo durante el que la actividad sigue funcionando y causando molestias a los vecinos.

En muchos casos la clausura cautelar del establecimiento se queda en mera advertencia de cierre y/o multa de escasa cuantía, que no resulta disuasoria de la conducta del infractor.

Aunque muchos municipios tienen aprobadas Ordenanzas sobre Ruidos, aún existen bastantes sin este instrumento normativo, sobre todo, los de menor población. La falta de la regulación es más acusada respecto al control de las vibraciones.

La Consejería de Medio Ambiente, a través de los distintos Servicios Territoriales, no ha asumido con rigor y celeridad la adopción de medidas sancionadoras en caso de pasividad o dejación municipal.

El envío a los Tribunales de actos de desobediencia a órdenes municipales no produce una actuación judicial efectiva.

### Minusválidos

La actuación de oficio en materia de discapacitados se ha centrado, fundamentalmente, en tres aspectos:

- barreras arquitectónicas (accesibilidad)
- empleo
- formación

Durante el año 1996 se ha incrementado en número de quejas presentadas, en esta materia, por colectivos afectados.

Para intentar resolver los problemas que afectan a las personas con algún tipo de minusvalía nos hemos dirigido a todas las administraciones competentes: local, autonómica y central.

La Institución ha incrementado su presencia en los foros donde se aborda la problemática de los discapacitados en sus múltiples variantes.

La colaboración, en materia de minusválidos, por parte de las administraciones es muy escasa, exigiendo, en la mayor parte de las ocasiones, reiterar la petición de información varias veces.

Las respuestas suelen ser generales sin tener en cuenta las cuestiones concretas y específicas que la Institución ha planteado.

Por otro lado, el grado de cumplimiento de los compromisos adquiridos por las distintas administraciones es mínimo o inexistente.

## DEPARTAMENTO II

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

#### I

No es casual que el primero de los epígrafes destinados a dar cuenta de la actividad de defensa del Estatuto de Autonomía y tutela del ordenamiento jurídico de Castilla y León contemple, precisamente, las sugerencias que, a nuestro entender, pueden contribuir a corregir las carencias observadas en la Ley del Procurador del Común a la hora de su aplicación cotidiana, como medio primordial que es para el mejor cumplimiento de las funciones que tenemos encomendadas.

En el documento que se hizo llegar en su día a las Cortes de Castilla y León como un primer avance para la reforma de la Ley del Procurador del Común, se plantearon propuestas susceptibles, sin duda, de ampliación y mejora en el curso de la correspondiente tramitación parlamentaria, y aun antes.

Así, nos ha parecido conveniente traer a este Informe anual otros argumentos que profundizan en la ampliación de las facultades de supervisión de los entes locales de nuestra Comunidad, tomando como referencia la próxima reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla y León.

En relación con lo dicho es inevitable remitirse a la Ley Orgánica 4/1996, de 30 de diciembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias, que aborda la nueva redacción del anterior artículo 13 dedicado al Comisionado Parlamentario Autonómico,

refiriendo -ahora en el artículo 14. 1- la facultad de supervisión del Diputado del Común a las actividades "*de las Administraciones Públicas Canarias*", allí donde antes se hablaba de la Administración de la Comunidad Autónoma.

## II

El análisis del grado de cumplimiento y observancia de nuestro ordenamiento jurídico autonómico, realizado sin ánimo de exhaustividad, nos ha llevado a dedicarnos especialmente al seguimiento de las normas legislativas y reglamentarias del Estado, sin que, en esta ocasión, hayan aparecido motivos para actuar según lo previsto en el artículo 24 de la Ley del Procurador del Común.

En cuanto a nuestras iniciativas en relación con la falta de desarrollo normativo del Estatuto de Autonomía, en ocasiones se han debido a la reiterada demanda de los propios ciudadanos (ordenación del sector farmacéutico, acceso a la función pública sanitaria); en otros casos aparecen en el curso de actuaciones de oficio (medio ambiente, espectáculos), o bien por la propia relevancia o complejidad de materias que, aun reguladas formalmente, no han alcanzado el grado de aplicación efectiva que cabría esperar (desarrollo del artículo 20.2 del Estatuto de Autonomía); y siempre como una contribución más, orientada a completar y mejorar nuestro ordenamiento jurídico allí donde sea necesario, para una eficaz culminación del Estado de las Autonomías; en este marco merece un especial esfuerzo la reforma estatutaria que nos permita alcanzar el máximo techo competencial.

## III

La frontera entre la defensa del derecho objetivo y la protección de los derechos subjetivos aparece a veces sumamente imprecisa y

ambas tareas entrañan con frecuencia una notable complejidad al planificar nuestro trabajo. Por ello resulta difícil responder al por qué se han abordado unas actuaciones y no otras.

Sí hemos considerado relevante, en este sentido, la relación que pueda existir entre las actuaciones concretas seguidas por las distintas Áreas en que se estructura la Institución y las iniciativas legislativas que, por vía de proyectos de ley o proposiciones de ley, constituyen la expresión clásica de la actividad parlamentaria.

Uno de nuestros objetivos es velar porque la producción normativa de la Comunidad Autónoma no contravenga ningún precepto estatutario, pero también hemos de estar atentos allí donde sea necesario corregir la oscuridad o indefinición que aparece al aplicar la norma al caso concreto.

En consecuencia, nuestra labor se proyecta tanto sobre las normas que nacen a la vida jurídica como hacia el pasado, más o menos lejano, en relación con las ya vigentes, en el ánimo de profundizar sobre todas aquellas cuestiones que permitan lograr un ordenamiento jurídico autonómico depurado, y en que el margen de inseguridad que en ocasiones amenaza al ciudadano se vea reducido, si no eliminado en lo posible.

No obstante, seguimos manteniendo que, en el ejercicio de las competencias previstas en la Ley, la Institución no debe convertirse en la réplica de un Consejo Consultivo o del Ministerio Fiscal, órganos a los que el ordenamiento jurídico atribuye cometidos que pueden mostrarse a veces solapados en los que la Ley del Procurador del Común encomienda a éste, pero que nunca deben confundirse.

Asimismo se ha prestado atención a las resoluciones aprobadas por las Cortes, pese a que se trata de propuestas dirigidas al Ejecutivo regional carentes de fuerza vinculante, como manifestación que es de la tarea de impulso y dirección política realizada por la Cámara legislativa

autonómica, en relación con determinados intereses y demandas dignos de protección, y conectados, en bastantes ocasiones, con el cumplimiento de las funciones que la Ley nos encomienda.

#### IV

En el apartado de actuaciones diversas no ha resultado posible una elemental sistematización. Se trata de expedientes concretos de quejas individuales, que han dado lugar a propuestas de modificación de normas de rango inferior a la Ley, así como otros que guardan relación con la defectuosa aplicación de normas de procedimiento, y, especialmente, con el retraso en el dictado de la oportuna resolución o con la falta de resolución expresa.

A propósito de esto último hemos de decir que nos encontramos ante un problema recurrente: El retraso de las Administraciones públicas en resolver, cuando no el mero silencio, continua planteándose, bien como cuestión principal, bien de manera conexas al específico problema de fondo, en un elevado número de expedientes tramitados. Las circunstancias de cada caso, que afectan tanto a la Administración de la Comunidad Autónoma como a la Administración Local, aparecen reseñadas en las Áreas correspondientes y se puede comprobar que no hay exceso en las valoraciones que aquí se hacen.

Se partía en el Informe anterior de las carencias de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJPAC) que, en cumplimiento de lo previsto por el legislador constitucional, nacía con la vocación de garantizar a los administrados un tratamiento común ante las Administraciones públicas, estableciendo a tal fin las bases del régimen jurídico de éstas, así como el procedimiento administrativo común, sin perjuicio de las

especialidades derivadas de la organización propia de las Comunidades Autónomas (art. 149.1.18ª CE).

Superada la etapa transitoria hasta su completa entrada en vigor, la plena aplicación de la LRJPAC no hace más que demostrar, con reiteración, los efectos perjudiciales que produce el innovador sistema de actos presuntos por aquélla diseñado. En efecto, esta Ley no ha acabado con la técnica del silencio administrativo. Es una Ley estatal y, en este punto, es una Ley defectuosa, ciertamente. Pero lo que no podemos admitir en modo alguno es que las Administraciones públicas, estatales, autonómicas o locales, se escuden en los defectos de técnica legislativa en que haya incurrido el legislador estatal -que a éste corresponde corregir- para perpetuar tales resultados.

La Administración de la Comunidad Autónoma ostenta competencia normativa para corregir esos efectos en su ámbito territorial; así lo indicamos en su momento, y lo repetimos ahora. El Decreto 183/1994, de 25 de agosto, se puede y se debe modificar. La Administración ha de asumir el riesgo de su inactividad de modo más decidido. No se nos ocurre otro mecanismo para combatir la carga que para los ciudadanos representa la respuesta tardía o inexistente, que no sea convertir el déficit de actividad de la propia Administración en unos efectos positivos que, en cuanto no convenientes ni deseados por la propia naturaleza de las cosas, obliguen a los gestores públicos a adoptar expresamente las decisiones que en derecho correspondan.

Insistimos de nuevo, y para finalizar, en la necesidad de establecer sistemas alternativos a la vía del recurso ordinario en el marco de lo previsto en el artículo 26.1.29 del Estatuto de Autonomía, en relación con el artículo 107.2 LRJPAC, y hacemos votos para que el próximo Informe nos permita reconocer que la Administración de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, actuando de acuerdo con los principios proclamados en la Constitución española, progresa hacia una objetiva y real satisfacción de los intereses generales que tiene encomendados.

Por limitados que hayan sido nuestros logros en este ejercicio - no nos corresponde hacer la evaluación final-, debemos reconocer que algo se ha avanzado allí donde la Administración, además, ha manifestado la aceptación de nuestras resoluciones. No hace falta decir que esta respuesta es nuestro mayor incentivo.