

DEPARTAMENTO II

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

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

1. INTRODUCCIÓN.

El marco jurídico que establece la misión del Procurador del Común de Castilla y León presenta una doble vertiente que, salvo en el caso de El Justicia de Aragón, no aparece en las normas reguladoras de los restantes Comisionados Parlamentarios; en efecto, junto a la protección y defensa de los derechos fundamentales de los ciudadanos, misión que se concreta en el Título II de la Ley 2/1994, de 9 de marzo, por la que se rige nuestra Institución, el artículo 1º atribuye a ésta la tutela del Ordenamiento Jurídico Castellano-Leonés y la defensa del Estatuto de Autonomía de Castilla y León.

Indagar sobre el alcance y los contornos de estas funciones que se ocupa de desarrollar el Título III de la Ley, con el fin de extraer todas las posibilidades de su puesta en práctica, no está resultando fácil, preciso es recordarlo, debido, entre otras cosas, a la redacción de algunos artículos de la Ley.

Desde el punto de vista organizativo, y desde el comienzo de nuestra andadura, se consideró necesaria la existencia de un Departamento con este cometido. No obstante, la reflexión sobre su estructura antes de llevar a efecto actuaciones concretas quedó solapada en la primera etapa, no sólo por la inevitable necesidad de dotar a esta Institución de los medios más elementales para el

cumplimiento de sus fines, sino porque los ciudadanos de Castilla y León no han dudado en plantear desde el primer momento un elevado número de quejas, obligándonos a fijar prioridades y dirigir nuestros objetivos, ante todo, a poner en marcha la primera de las funciones que la Ley nos encomienda, en la línea, por cierto, de lo señalado en las Jornadas sobre el Procurador del Común, organizadas por las Cortes de Castilla y León y por la Universidad de Valladolid.

Por ello, y si bien se han dado algunos pasos en el ejercicio que ahora termina, la actividad del Departamento de Defensa del Estatuto de Autonomía y Tutela del Ordenamiento Jurídico de Castilla y León no se ha estructurado en torno a las específicas funciones que derivan de dicho Título, sino que ha estado primordialmente vinculada a la labor de supervisión que se lleva a efecto cuando el Procurador del Común se dedica a la protección y defensa de los derechos individuales y colectivos de los ciudadanos, tanto de oficio como a instancia de parte.

En consecuencia, más que de resultados, este informe habrá de referirse a los objetivos que, en las materias atribuidas al Departamento, nos proponemos abordar en el segundo año de andadura de la Institución del Procurador del Común, así como del método que se aplicará a tales fines; objetivos que presentan una complejidad tal vez no detectable en una lectura superficial de la Ley y que, por afectar a la legislación vigente, pero también a la que se pueda poner en vigor, discurrirán, sin duda, al compás de la actividad que tras las elecciones autonómicas de mayo de 1995 vayan desarrollando las Cortes de Castilla y León, así como de las Cortes Generales en la nueva legislatura.

Es preciso destacar que cuando ejercemos la misión de proteger y defender los derechos individuales o colectivos de los ciudadanos, son éstos los que ponen en conocimiento de la Institución los hechos y circunstancias objeto de queja y el órgano del que procede la presunta vulneración de sus derechos. Por el contrario, en la defensa del Estatuto de Autonomía y tutela del Ordenamiento Jurídico, el Procurador del Común no puede actuar sólo en función de las quejas concretas que sobre dichos temas se le presenten, sino que la mayor parte de las veces su actuación deberá iniciarse de oficio. Cada decisión que adopte en esta materia -bien de archivo, si no existe irregularidad, bien de apertura del oportuno expediente, a los efectos que nuestra Ley reguladora establece-, será el resultado de una labor previa de búsqueda de información y análisis detenido de las normas, que se llevará a efecto como a continuación se indica.

1.1. DEFENSA DEL ESTATUTO DE AUTONOMÍA

a) De acuerdo con el artículo 24 de la Ley 2/1994, de 9 de marzo, *"cuando el Procurador del Común considere que una Ley o disposición con fuerza de Ley contradice el Estatuto de Autonomía de Castilla y León, o que una disposición, resolución o acto emanado de la autoridad de otra Comunidad o del Estado no respetan el orden competencial establecido en la Constitución, el Estatuto o la Ley correspondiente, se dirigirá inmediatamente a la Junta de Castilla y León o a las Cortes, en su caso, instándoles a interponer el pertinente recurso de inconstitucionalidad o conflicto de competencia"*.

Así pues, el mandato del precepto obliga a esta Institución, en primer lugar, a realizar un estudio sistemático de toda norma con rango o fuerza de Ley de la que pueda surgir la eventual contradicción con

nuestro Estatuto de Autonomía, ya proceda del Estado, ya de una Comunidad Autónoma.

Deberá hacerse también un seguimiento permanente de cualquier norma, resolución o acto emanado de la Administración del Estado o de la Administración de una Comunidad Autónoma que menoscabe las competencias legalmente atribuidas a la Comunidad de Castilla y León.

El material que es preciso manejar para un resultado óptimo es variado: tanto los Boletines de las Cortes Generales y del Senado, como el Boletín Oficial del Estado; pero no sólo estas publicaciones, sino también las que publiquen normas y actos de las Comunidades Autónomas, como medio de conocer la actividad reglamentaria de sus Administraciones. Asimismo se estará al corriente de cuantos recursos de amparo, inconstitucionalidad y conflictos de competencia puedan afectar a la Comunidad Autónoma, así como de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, sin olvidar las publicaciones especializadas de interés.

b) Además, y puesto que el artículo 25 manda actuar al Procurador del Común ante una eventual violación del Estatuto derivada de un acto de las Cortes de Castilla y León, el seguimiento constante del Diario de Sesiones y del Boletín Oficial de nuestra Asamblea regional, así como del Boletín Oficial de Castilla y León, será imprescindible.

c) La defensa del Estatuto no se agota en estos dos preceptos; el artículo 26 contempla la hipótesis de vulneración del Estatuto proveniente de la actuación de una Corporación Local. Aunque no sea la única fuente, el conocimiento de la actividad de los entes locales a

través de los Boletines Oficiales de las nueve provincias de la Comunidad nos proporcionará información para determinar si existen motivos para que la Institución actúe conforme dicho precepto establece.

d) También cabe que la propia Administración regional contraríe la norma institucional de la Comunidad; a tal efecto, el artículo 30 dispone que *"cuando el Procurador del Común de Castilla y León considere que cualquier precepto reglamentario emanado de la Junta de Castilla y León vulnera el Estatuto de Autonomía, se dirigirá motivadamente a la Administración Regional recomendándole su modificación o derogación"*. Es fácil comprender que el estudio del Boletín Oficial de la Comunidad será, una vez más, medio eficaz para conocer la producción normativa del ejecutivo regional, y analizar si existe incumplimiento del principio de jerarquía normativa.

e) Aunque con una notable falta de sistemática, puesto que no se encuentra en el Título III de la Ley, el artículo 22 recoge la actuación del Procurador del Común cuando *considere que una resolución de los Tribunales infringe el Estatuto de Autonomía en cuanto supone el desconocimiento de un derecho fundamental*; poniendo los hechos en conocimiento del Defensor del Pueblo a efectos de la interposición, si procede, del correspondiente recurso de amparo.

Es de resaltar que el artículo 44 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional regula las violaciones de los derechos y libertades susceptibles de amparo (por tanto, los comprendidos en los artículos 14 a 29 y la objeción de conciencia del artículo 30 de la Constitución española) que tuvieran un origen inmediato y directo en un acto u omisión de un órgano judicial, siempre que se hayan agotado

todos los recursos utilizables dentro de la vía judicial, que la violación sea imputable de modo inmediato y directo al órgano judicial y que se haya invocado formalmente en el proceso el derecho constitucional vulnerado. El plazo para interponer el recurso de amparo será de veinte días, contados a partir de la notificación de la resolución recaída en el proceso judicial (notificación que se hace, obviamente, a las partes personadas en el proceso).

De las consideraciones que se acaban de hacer se desprende la dificultad de aplicación práctica de este precepto, que en un breve lapso de tiempo requiere que el Procurador del Común tenga noticia de la resolución judicial presumiblemente afectada de tan grave irregularidad, se lo comunique al Defensor del Pueblo y éste, a su vez, promueva -si lo estima procedente- el recurso de amparo.

1.2. TUTELA DEL ORDENAMIENTO JURÍDICO CASTELLANO LEONÉS

Además del especial empeño en la defensa del Estatuto de Autonomía de Castilla y León, el Procurador del Común deberá realizar una permanente labor de supervisión del grado de aplicación de las normas que integran el Ordenamiento Jurídico de Castilla y León, en una doble dirección.

De un lado, la señalada en el artículo 28 de la Ley 2/1994, de 9 de marzo:

"Cuando el Procurador del Común de Castilla y León tenga conocimiento de graves y reiterados casos de aplicación deficiente o nula del Ordenamiento Jurídico de Castilla y León que, en su opinión,

hayan de ser corregidos de inmediato, lo comunicará al Presidente de las Cortes..."

De otro, y según el artículo 29, "en su informe anual a las Cortes el Procurador del Común de Castilla y León hará especial referencia al estado de observancia, aplicación e interpretación del Ordenamiento Jurídico Castellano-Leonés..."

A este fin, además de las denuncias específicas que den lugar a nuestra intervención, la necesidad de actuar en defensa del ordenamiento jurídico regional puede derivar de una queja presentada al amparo de la función de protección y defensa de los derechos individuales y colectivos de los ciudadanos.

Pero las fuentes de información en este campo no se agotan con las que se acaban de aludir, puesto que la Administración no es el único sujeto llamado a observar, aplicar e interpretar el ordenamiento jurídico de nuestra región; instituciones de todo tipo, corporaciones y profesionales diversos también quedan afectados por éste. Se comprenderá que el alcance del artículo 29 obligue a esta Institución a una implantación gradual de objetivos, que para 1996 se orientarán al conocimiento de las sentencias del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León en las que la Junta sea parte. Esperamos contar para ello con la colaboración de los Servicios Jurídicos de la Administración.

Las actuaciones para el cumplimiento de lo establecido en el Título III de la Ley deberán plasmarse en expedientes de seguimiento que pueden agruparse con arreglo al siguiente criterio:

a) Expedientes sobre efectividad de las previsiones contenidas en el Estatuto de Autonomía: falta de desarrollo normativo del Estatuto o formulación ambigua o incompleta.

b) Expedientes de seguimiento de normas, disposiciones o actos estatales.

c) Expedientes de seguimiento de la actividad de otras Comunidades Autónomas.

d) Expedientes de seguimiento de normas de la Comunidad Autónoma: Leyes y disposiciones con fuerza de Ley.

e) Expedientes de seguimiento de normas de la Comunidad Autónoma: disposiciones de naturaleza reglamentaria.

f) Aplicación, observancia e interpretación del Ordenamiento Jurídico de Castilla y León.

De acuerdo con el método apuntado, el Departamento efectuará propuesta de iniciación de los concretos expedientes, a los efectos de formular requerimientos, recomendaciones, sugerencias y demás actuaciones que en cada supuesto procedan, o bien propuesta de archivo, si no se aprecia colisión entre la norma o acto analizados y nuestro ordenamiento.

2. ESTUDIOS Y ACTUACIONES

Hasta el momento, y por las razones expuestas, las actividad del Departamento se ha producido con ocasión de quejas concretas, o bien en el curso de actuaciones de oficio, sin atenerse exclusivamente al Título III de la Ley 2/1994, de 9 de marzo, sino conjugando éste y el

Título II. Además, algunos asuntos se encuentran en curso dada la complejidad que plantean, por lo que su resolución llegará necesariamente con posterioridad a este informe. No obstante, consideramos de interés los que a continuación se reseñan.

2.1. Farmacias.

La investigación iniciada como consecuencia de los escritos presentados durante 1995 por un elevado número de licenciados en farmacia, planteando de modo global las dificultades de establecimiento y de acceso a la función pública sanitaria, no ha finalizado en el momento presente; no obstante, sí debe ponerse de manifiesto desde ahora la necesidad de que la Comunidad de Castilla y León aborde definitivamente, tanto la ordenación del sector farmacéutico regional, atendiendo a las legítimas expectativas de los sectores afectados, como la plena aplicación de las previsiones de la Ley 1/1993, de 6 de abril, de Ordenación del Sistema Sanitario en Castilla y León.

2.2. Medio ambiente.

2.2.1. Espacios naturales protegidos.

En el momento de la aprobación de la Ley 16/1995, de 30 de mayo, de declaración de Parque Nacional de los Picos de Europa, comenzaba la Institución a dar sus primeros pasos, con el objetivo prioritario de escuchar a los ciudadanos, como se ha dicho. El análisis sobre si la Ley estatal entraba en contradicción con nuestro Estatuto, para instar la interposición del pertinente recurso de inconstitucionalidad, requería unas posibilidades de dedicación y unos

medios de los que carecíamos entonces. Casi un año después, está pendiente de resolución el recurso de inconstitucionalidad interpuesto. Entretanto, los ciudadanos de los Municipios de Oseja de Sajambre y Posada de Valdeón están sometidos a dos regímenes que confluyen en la ordenación de estos espacios naturales: el que deriva de la Ley de las Cortes de Castilla y León, nº 12/1994, de 18 de julio, de declaración de Parque Regional de "Picos de Europa" en Castilla y León, y el que surge de la Ley 16/1995, de 30 de mayo, ya citada.

El Procurador del Común no puede permanecer ajeno esta realidad, al margen de valoraciones sobre el desajuste entre la Ley estatal y nuestro Estatuto de Autonomía -sobre lo que habrá pronunciamiento tarde o temprano-; por ello viene ocupándose de analizar la situación que se acaba de describir, en la búsqueda de las posibilidades de armonizar los intereses de ambas Administraciones, intereses que, no lo olvidemos, no constituyen un fin en sí mismos, sino que han de orientarse siempre al bien común, del que únicamente son destinatarios los ciudadanos.

2.2.2. Evaluación de impacto ambiental.

Desde su comienzo esta Institución ha tenido varios contactos con la administración competente en materia medioambiental y en particular con la Dirección General de Industria, Energía y Minas, así como con técnicos y especialistas para estudiar la problemática de las explotaciones a cielo abierto y su incidencia en el medio ambiente. De las conclusiones a las que hemos llegado se desprende que de las distintas explotaciones a cielo abierto hay algunas -como, por ejemplo, la pizarra- que tienen una incidencia medioambiental superior a otras.

En esta línea, y en el ámbito de la investigación de oficio iniciada, se ha podido comprobar que la Ley 8/1994, de 24 de junio, de Evaluación de Impacto Ambiental y Auditorías Ambientales de Castilla y León, únicamente se refiere en el apartado 3.1. de su anexo II -Obras, instalaciones o actividades sometidas a evaluación simplificada de impacto ambiental- a las explotaciones subterráneas de recursos mineros energéticos y metálicos, guardando silencio en cuanto a las realizadas a cielo abierto.

Por su parte, el Reglamento de Evaluación de Impacto Ambiental de Castilla y León, aprobado por Decreto 209/1995, de 5 de octubre, reproduce los términos de la Ley, incidiendo en el mismo vacío legal.

En consecuencia, se han dirigido sendas recomendaciones a las Cortes de Castilla y León y la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio con el fin de que sea subsanada la mencionada laguna normativa.

2.2.3. Montes.

Como resultado del expediente iniciado en materia de montes de titularidad municipal, se ha puesto de manifiesto la necesidad de que, a la mayor brevedad, la Administración de la Comunidad Autónoma envíe a las Cortes de Castilla y León el Proyecto de Ley de Montes y Aprovechamientos Forestales, dentro de sus competencias de desarrollo normativo en la materia, con el fin de clarificar el papel que en este ámbito corresponde a las Corporaciones Locales de acuerdo con la autonomía municipal reconocida constitucionalmente, y sin menoscabo de los intereses generales a los que debe ordenarse siempre

la actividad de las Administraciones públicas, debiendo, al mismo tiempo, profundizar en el ámbito de las relaciones interadministrativas, mediante las técnicas de descentralización y coordinación que contempla nuestro ordenamiento jurídico.

2.3. Subvenciones.

Esta Institución se ha dirigido oficialmente a la Consejería de Fomento, recomendando que se modifiquen los criterios hasta ahora aplicados en los procedimientos de adjudicación de ayudas para la adquisición o alquiler de viviendas, en los siguientes términos:

"Efectuar *recomendación* formal a la Consejería de Fomento de la Junta de Castilla y León, a fin de que en las convocatorias de ayudas y subvenciones cuya concesión sea de su competencia, se determinen expresamente las circunstancias de naturaleza económica, familiar, territorial o análogas que deberán ser tenidas en cuenta por los órganos encargados de su resolución, otorgando prioridad a aquellos aspirantes que justifiquen mayor necesidad, de entre todos los solicitantes que cumplan los requisitos generales que, según la clase de ayuda o subvención, se establezcan, sin perjuicio de los límites permitidos por el crédito presupuestario correspondiente".

2.4. Urbanismo

La realidad jurídica y fáctica ha puesto de manifiesto la falta de conciencia sobre el fundamental problema de la deficiente o casi nula aplicabilidad de las Normas Subsidiarias Provinciales, y por ende la situación de confusión e inseguridad por la que atraviesa la materia que ahora nos ocupa.

Los artículos 75 de la Ley del Suelo y 88.3 del Reglamento de Planeamiento señalan que las Normas Subsidiarias del Planeamiento se redactarán con alguna de las finalidades siguientes:

a) Establecer para la totalidad de una provincia o parte de ella la normativa de carácter general sobre protección y aprovechamiento del suelo, urbanización y edificación aplicable a los municipios que carezcan de Plan General o de Normas Subsidiarias de carácter municipal.

Por otro lado, el Art.90 del Reglamento de Planeamiento dispone que las Normas Subsidiarias de Planeamiento Municipal con ámbito provincial contendrán las siguientes determinaciones:

a) Fines y objetivos de su promulgación, señalando explícitamente su conveniencia y oportunidad así como su carácter de normativa general que servirá de orientación para la redacción de Normas Subsidiarias Municipales.

b) En los municipios que cuenten como único instrumento de planeamiento con la Delimitación del Suelo Urbano y no tengan Ordenanzas de Edificación y Uso del Suelo serán de aplicación las Normas Subsidiarias de carácter provincial.

A la vista de los preceptos legales enunciados puede, pues, afirmarse que estas normas se aplicarán de forma principal a los municipios que carezcan de Plan General o Normas Subsidiarias o Proyecto de Delimitación y que dispongan de Proyecto de Delimitación de Suelo Urbano sin Ordenanzas; por otro lado, serán vinculantes para la redacción de los Proyectos de Delimitación de Suelo Urbano y

tendrán el carácter de normativa orientadora para la redacción de Normas Subsidiarias Municipales.

Concretando más este punto relativo a la aplicabilidad del *Régimen Urbanístico* que se establece en las Normas Subsidiarias Provinciales, pueden diferenciarse los siguientes supuestos:

1. En los municipios que carezcan de cualquier tipo de planeamiento aprobado definitivamente, se aplicarán de forma directa, íntegra y obligatoria.

2. En los Municipios con Proyecto de Delimitación de Suelo Urbano sin Ordenanzas, se aplicarán de forma íntegra, excepto en lo referente a la propia Delimitación del Suelo Urbano, que será la establecida en el PDSU.

3. En los Municipios con Proyecto de Delimitación de Suelo Urbano con Ordenanzas, se aplicarán en el suelo no urbanizable los preceptos de las NNSS Provinciales relativos a dicha clase de suelo, y el resto de las Normas Provinciales de forma complementaria, para todas aquellas cuestiones no reguladas o que lo estuvieran de forma ambigua o incompleta en el PDSU.

4. En Los Municipios que cuenten con Plan General o Normas Subsidiarias Municipales, el Ayuntamiento podría aplicar las NNSS Provinciales de forma complementaria, en caso de que el mismo mostrase carencias o ambigüedades. En especial se procurará su aplicación en el Suelo No Urbanizable.

5. Para la redacción de nuevo planeamiento urbanístico, las NNSS Provinciales suelen tener carácter orientativo (sobre criterios de delimitación del suelo urbano, crecimiento, protección del no

urbanizable...) y, en particular, para los Planes de Protección del Medio Físico y los derivados de la Legislación de Espacios Naturales.

Una vez realizada la exposición anterior, cabría preguntarse por los municipios sobre los que pueden tener eficacia las referidas Normas Subsidiarias de Planeamiento Municipal de Ámbito Provincial (N.S.P.M.A.P.), para lo cual se ha procedido a consultar el Inventario del Planeamiento Urbanístico en la Comunidad Autónoma de Castilla y León, en el que se recogen todos los Instrumentos de Planeamiento Urbanístico vigentes en nuestra Comunidad a 1 de enero de 1995 (facilitado por la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio -Dirección General de Urbanismo y Calidad Ambiental-), pues la actualización a enero de 1996 se terminará aproximadamente en los meses de febrero o marzo del presente año, por lo que se carece en la actualidad de la referida documentación.

De los datos que resultan del aludido Inventario, puede concluirse la importancia que revisten las referidas normas, pese a lo que a primera vista podría deducirse de su carácter de instrumento subsidiario del Planeamiento Municipal y no de instrumento más complejo de ordenación urbanística del territorio.

Lo cierto es que estas normas son en principio un instrumento de ordenación provisional, pues pueden perder por completo su eficacia si, según los mandatos de la Ley, cada municipio forma su propio Proyecto de Ordenación.

Puede afirmarse que en la Comunidad de Castilla y León existen 11 municipios mayores de 3000 habitantes, 138 municipios mayores de 1000 habitantes y 248 municipios mayores de 500

habitantes sin Planeamiento General, disponiendo sólo algunos de ellos de Proyecto de Delimitación de Suelo Urbano.

Por otro lado, existen actualmente en la Comunidad de Castilla y León un total de 2250 municipios, de los cuales solamente 310 disponen de PG o NNSS (13,77%), 651 de PDSU (28,9%) y 202 de Planeamiento en tramitación (8,97%), careciendo el resto, 1087 municipios, de Planeamiento urbanístico (48,36%).

La población de los referidos municipios sin planeamiento asciende a 303.448 habitantes (11,84% con respecto a la total población de la Comunidad); la superficie no ordenada representa un 40,85% (38.475 Km₂).

Por otro lado, y en base a la referida fuente de información, podemos afirmar que las Provincias en las que existe mayor número de municipios sin planeamiento son Soria (77,07%), Burgos (70,09%) y León (60,86%), siendo el porcentaje menos elevado el correspondiente a la Provincia de Valladolid (16,02%) seguida de la provincia de Zamora (32,25%).

La conveniencia y oportunidad de la promulgación de las normas parece, por lo tanto, obvia, toda vez que, además de constituir, junto con otros estudios sectoriales, un marco que ha de servir de referencia general para el posterior Planeamiento Municipal a redactar, es notoria la dificultad de redacción del mismo.

Si el municipio posee una cierta dinámica de crecimiento, que requiere la redacción de unas Normas Subsidiarias, la tramitación, influida por multitud de avatares muy complejos, se convierte en eterna; si el municipio es pequeño y regresivo o estabilizado, la falta de

capacidad de gestión y la atonía consiguiente lleva a la misma dificultad.

Es de señalar como fin primordial de la redacción de las Normas el de ordenar y regular las actividades edificatorias y productivas, intentando compaginar la adecuada protección del medio y sus valores intrínsecos y tradicionales con un cierto fomento de la edificación en problemáticas generales de estancamiento y regresión, como es el caso de numerosos municipios rurales, y de ordenación más cuidadosa en otros casos; en fin, el de dotar a la Administración de un instrumento de Planeamiento sencillo y conciso, con el que controlar el desarrollo y la utilización del territorio.

Veamos a continuación cuál es la situación en cada una de las nueve provincias en cuanto a las Normas Provinciales vigentes y en muchos casos en tramitación .

En la Provincia de Ávila siguen vigentes unas Normas Provinciales del año 1973 que han demostrado su obsolescencia, por ejemplo, en el hecho de no tener definido el concepto de "núcleo de población" a los efectos de conseguir su no formación en el Suelo No Urbanizable .

Ello se ha venido salvando desde hace años con unos criterios (una definición) de la Comisión Provincial de Urbanismo que se aplican con rigor y universalmente en la Provincia. Debido a su falta de adaptación, tanto a las leyes del Suelo surgidas desde su aprobación, como a la legislación sectorial de aplicación aparecida estos últimos años (Ley de Espacios Naturales), se han redactado desde la Dirección General de Urbanismo y Calidad Ambiental unas nuevas Normas Provinciales, que se han estudiado en la Ponencia de la Comisión

Provincial de Urbanismo de Ávila el pasado 12 de febrero, y cuya aprobación inicial esperamos se produzca en breve. Su aprobación definitiva y entrada en vigor podría producirse en la primavera-verano de este año 1996.

La Provincia de Burgos cuenta con unas Normas Provinciales de 1980; por ello, el Servicio de Urbanismo de la Dirección General de Urbanismo y Calidad Ambiental encargó al Departamento de Urbanística de la Escuela Superior de Arquitectura de Valladolid la redacción de unas nuevas Normas, cuya aprobación definitiva se ha producido el día 19 de febrero de 1996, en la Comisión de Urbanismo de Castilla y León, las cuales entrarán en vigor en muy breve plazo, una vez que se elabore un Texto Refundido con algunas mejoras sugeridas por dicha Comisión y sean publicadas.

Establecen distintos tipos de Ordenanzas por áreas homogéneas (Merindades, Bureba...)

León cuenta con unas Normas Subsidiarias Provinciales del año 1991 que, dado su carácter diversificador, establecen también distintos tipos de Ordenanzas por áreas homogéneas. Así, se establecen Ordenanzas para las Zonas de Montaña, Bierzo, Cabrera, Tierra de Campos...

La Provincia de Palencia cuenta con Normas Subsidiarias Provinciales del año 1992, encargadas y editadas por la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio.

Salamanca cuenta con Normas Subsidiarias Provinciales del año 1989.

Segovia carecía de Normas Provinciales y hace aproximadamente un año, un equipo formado por funcionarios de la Junta de Castilla y León y la Diputación Provincial comenzó la elaboración de las mismas. El documento ha sido aprobado inicialmente y se espera su aprobación definitiva para la primavera-verano de este año 1996.

La Provincia de Soria cuenta con unas Normas Subsidiarias Provinciales del año 1991 tramitadas y editadas por la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio.

Valladolid contaba con unas Normas Provinciales del año 1980. Hace 3 años el Servicio de Urbanismo de la Dirección General de Urbanismo encargó al Departamento de Urbanística de la Escuela Superior de Valladolid la redacción de unas nuevas Normas. Aprobadas inicial y provisionalmente se espera que su aprobación definitiva pueda producirse antes del verano de este año 1996.

La Provincia de Zamora no cuenta con N.S.P.M.A.P., por lo que la Comisión Provincial de Urbanismo viene aplicando las normas de aplicación directa de la vigente Ley del Suelo (Texto refundido de 1992) y una serie de criterios, por ejemplo, a los efectos de no formación de núcleo de población, consolidados a lo largo del tiempo en esa Provincia y por dicha Comisión. Debido a la situación descrita, el Servicio de Urbanismo de la Dirección General de Urbanismo y Calidad Ambiental ha contratado a mediados del mes de febrero la redacción de las mismas.

Las referidas N.S.P.M.A.P abordan un elevado número de problemas urbanísticos, algunos comunes en todo el territorio de la Provincia, como puede ser el deterioro del Patrimonio Cultural

Histórico-Artístico o simplemente popular, como es el caso de la vivienda tradicional, y otros que se pueden clasificar dependiendo de la clase de suelo de que se trate. Así, por ejemplo, en Suelo Urbano Consolidado (aparición de tipologías no congruentes, empleo de materiales o diseños ni tradicionales ni acoplables con el entorno, volumetrías superiores a las normales...), en el entorno próximo al suelo urbano consolidado (aparición de edificación dispersa, aislada, sin ordenación, accesos claros o servicios...) o en el suelo no urbanizable las agresiones contra la ecología y el paisaje (extracción de áridos en riberas, contaminación de cauces de agua, minas a cielo abierto, vertederos de basura, silos y depósitos de agua, cementerios de coches, construcciones de 2ª residencia o turísticas incontroladas...).

A la vista de lo expuesto, puede concluirse que en los tres últimos años se ha producido un impulso desde la Administración Autonómica para redactar, actualizar y adaptar a la legislación vigente las Normas Provinciales de la Comunidad, siendo, por otra parte, una competencia que la Ley del Suelo no atribuye en exclusiva a la Administración Autonómica, sino que puede ejercerse desde las Diputaciones Provinciales cuyo ámbito de actuación coincide con el de estas Normas.

Sin embargo, el referido esfuerzo legislativo resulta en todo caso insuficiente para la satisfactoria solución de la generalizada situación de indisciplina urbanística que se padece, ya que la debilidad de los poderes públicos competentes en esta materia continúa (y sobre todo de los Ayuntamientos, que son los llamados en primer término a dirigir y controlar el proceso urbanizador y edificatorio), lo que se traduce de hecho en un factor de desmoralización colectiva.

Se trata, sobre todo, de evitar que la infracción se produzca, porque solo así se evita el coste social que la misma comporta. En otro caso, la actividad administrativa reaccional, restauradora del ordenamiento jurídico alterado, así como la correspondiente sanción correlativa a la transgresión producida, contribuirán, sin lugar a dudas, a crear un clima adecuado para que las actuales estructuras administrativas existentes puedan alcanzar la finalidad que las justifica, evitando un desordenado crecimiento urbano e impidiendo cualquier propósito de construir anárquicamente con desprecio de las Normas Urbanísticas.

En suma, podemos decir que sin la existencia de normativa, y aun existiendo ésta, sin la voluntad decidida de su aplicación, no pueden controlarse adecuadamente las actividades edificatorias o productivas en general.

Por esta razón, y tras una previa toma de conciencia por parte de esta Institución sobre la problemática existente, está prevista la incoación de actuaciones de oficio al respecto, a fin de poner freno a la pasividad de las distintas Administraciones públicas implicadas y de garantizar el correcto ejercicio por los entes territoriales de sus competencias.

Baste lo hasta aquí expuesto en forma de sucintas conclusiones para servir de común referencia a todas las necesarias iniciativas (autonómicas y locales) de superación de la actual deficiente situación de aplicación normativa de un instrumento de planeamiento, las N.S.P.M.A.P, cuya utilización por las Administraciones Urbanísticas puede facilitar su gestión y, en particular, potenciar su intervención en la edificación y uso del suelo, en aras del principio de legalidad para cuya salvaguarda han sido establecidas.

2.5. Resolución expresa de los procedimientos.

El artículo 12.2 de la Ley 2/1994, de 9 de marzo, en un decidido afán por concretar el contenido de la actividad que encomienda a este Comisionado en el artículo 1, manda velar, en cualquier caso, porque las Administraciones resuelvan expresamente, en tiempo y forma, las peticiones y recursos que les hayan sido formulados.

En relación con esta cuestión y sin perjuicio de las recomendaciones o sugerencias emitidas al resolver quejas concretas sobre las cuestiones de fondo planteadas, quiero resaltar que se pone de manifiesto con reiteración la inseguridad jurídica que padecen los ciudadanos, en su condición de interesados en los procedimientos administrativos, cuando no hay resolución expresa por parte de la Administración o ésta se produce con retraso, así como en los supuestos de acceso a los recursos.

En el plano teórico, el estudio de nuestro sistema jurídico público nos llevará sin duda a la conclusión de que el procedimiento administrativo (cuya existencia viene impuesta por el artículo 105, c) de la Constitución española), como modo de producción de los actos que emanan de la Administración, debe cumplir la doble finalidad de garantía de los derechos de los ciudadanos, y garantía de orden, justicia y acierto en las resoluciones que dicte. Lamentablemente, los ciudadanos no lo perciben de igual modo, no ya cuando sus relaciones con la Administración pública surgen como una manifestación de la clásica actividad de policía, sino también cuando la Administración desarrolla sus fines de fomento y servicio público. Los ciudadanos viven, o más bien padecen su presencia en los mostradores y

ventanillas de los entes públicos como una carrera de obstáculos de incierto discurrir.

Se puede afirmar sin género de dudas que la técnica del silencio no es, no puede ser una forma de terminar el procedimiento administrativo, sino una ficción que la Ley establece en garantía del interesado ante la pasividad de la Administración al resolver. Su justificación se encuentra en la naturaleza revisora de la jurisdicción contencioso-administrativa, que requiere la existencia previa de un acto para poder acudir a los correspondientes medios de impugnación. Así se desprende del artículo 37 de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

De este modo, la técnica del silencio administrativo está pensada para facilitar el ejercicio del derecho de acceso a la justicia consagrado el artículo 24 de la Constitución, no permitiendo que la Administración pueda, con su inactividad, obstaculizar el derecho de los ciudadanos a demandar de los Tribunales la defensa de sus derechos e intereses legítimos.

Pero cuanto venimos afirmando puede convertirse en una carga insoportable si, en lugar del adecuado entendimiento de dicha técnica, como último remedio frente a la ocasional inactividad de la Administración, ésta obliga a los ciudadanos, como regla general, a acudir a un largo proceso ante los saturados, y ni siquiera las más de las veces próximos, tribunales de lo contencioso-administrativo, que acabará con una sentencia cuya ejecución llegará, previsiblemente, demasiado tarde.

Bajo la vigencia de la Ley de Procedimiento Administrativo de 17 de julio de 1958, la ficción legal del silencio administrativo,

establecida en beneficio del particular, llegó a ser una coartada de las Administraciones para no resolver los expedientes molestos o complicados, cuando no una manifestación de su deficiente estructura, incumpliendo de forma reiterada la obligación de resolver expresamente consagrada en la Ley (artículos 93 y 94.3), pese a la amenaza de responsabilidad personal de la autoridad o funcionario negligente.

La técnica del acto presunto que, en sustitución de dicha ficción, ha venido a instaurar la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, no parece que haya contribuido a mejorar este sombrío panorama, pese a las magníficas intenciones que se ponen de manifiesto en su Exposición de Motivos.

En efecto, puede parecer que en la nueva Ley la regla general es la del acto presunto positivo, si no fuera -entre otras fórmulas de escape- por la habilitación de su Disposición Adicional Tercera para que por vía reglamentaria establezcan las distintas Administraciones públicas los efectos, positivos o negativos, de la ausencia de resolución en el plazo que éstas determinen. La lectura de los Diarios oficiales revela hasta qué punto la regla general se ha vuelto a convertir en excepción, por no mencionar supuestos en que la presunción de resolución estimatoria resultará ineficaz, como cuando la satisfacción de la petición requiera una actividad de dar o de hacer por parte de la Administración.

Además, la mera y simple pasividad de la Administración, que bajo la regulación anterior servía de fundamento a la técnica del silencio administrativo, de no fácil comprensión para el ciudadano de a pie, se convierte ahora en un nuevo gravamen para éste: solicitar ¡y

conseguir! la certificación de acto presunto, a que alude el artículo 44.2 de la nueva Ley procedimental. Ahora no habrá inactividad de la Administración, no habrá inactividad formal, pero seguirá sin haber pronunciamiento sobre el fondo, que se sustituye por la declaración expresa de que ni ha resuelto ni está dispuesta a resolver.

En la concepción tradicional del silencio, la ausencia de resolución en plazo no eximía nunca a la Administración de la obligación de resolver. Esta obligación desaparece en la nueva Ley, al menos una vez que el interesado ha solicitado la certificación de acto presunto y ésta se emite o ha transcurrido el plazo para emitirla, según el artículo 44 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

Cabe pensar que a la Comunidad Autónoma de Castilla y León no le es atribuible la nueva técnica del acto presunto instaurada por el legislador estatal, y que todo análisis crítico de los efectos que produce la nueva norma resulta improcedente aquí y ahora. Pero eso sólo es cierto en parte, y resulta obligado reconocer que si cada Administración tiene libertad para establecer el efecto estimatorio o desestimatorio que la falta de resolución expresa produzca, en nuestra Comunidad se puede mejorar ese régimen, sin que ello suponga infracción de las normas que son comunes a todo procedimiento, sino, antes al contrario, tomando el pie que la propia Ley 30/1992 brinda.

Detengámonos un momento en el siguiente párrafo de la Exposición de Motivos de ésta:

"... El objetivo de la Ley no es dar carácter positivo a la inactividad de la Administración cuando los particulares se dirijan a ella. El carácter positivo de la inactividad de la Administración es la garantía que se establece cuando no se cumple el verdadero objetivo

de la Ley, que es que los ciudadanos obtengan una respuesta expresa de la administración y, sobre todo, que la obtengan en el plazo establecido..."

Lo que el párrafo transcrito viene a afirmar, en primer lugar, es que la Administración deberá dictar siempre resolución expresa, la resolución que con arreglo a Derecho proceda, como fase final del procedimiento administrativo; si a pesar de todo existe inactividad, la propia Administración se verá obligada a soportar sus consecuencias, es decir, los efectos estimatorios de esa inactividad, salvo la posibilidad de incoar el procedimiento de revisión de oficio del acto favorable indebidamente ganado mediante la técnica del acto presunto estimatorio, de acuerdo con el artículo 62.1.f) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

Como ya se apuntaba antes, las Administraciones, al llevar a efecto la previsión de la Disposición Adicional Tercera de la Ley con la libertad que la misma permite, han optado por hacer interminables listas de procedimientos, sin dar plena efectividad a la garantía que se acaba de exponer. Nuestra Administración regional sigue el mismo patrón, como se evidencia en el Decreto número 183/1994, de 25 de agosto, de la Consejería de Presidencia y Administración Territorial, y pese a que en su introducción, manifiesta lo siguiente:

"Aunque con carácter general la tendencia sea la de primar el silencio positivo, en casos singulares, como consecuencia de que puedan verse afectados servicios públicos e intereses o derechos que han de ser objeto de una especial protección, se ha optado por conceder efectos desestimatorios a la falta de resolución expresa".

Esos casos singulares son nada menos que 156 procedimientos, de un total de 205, en los que la falta de resolución en el plazo que el propio Decreto establece produce efectos desestimatorios. En este grupo quedan comprendidas cuestiones que van desde el reconocimiento de servicios previos o del grado personal de los funcionarios (nº1, letra b), hasta las solicitudes de ingreso en guarderías infantiles (nº 15, letra b), o las de obtención de plazas en las residencias juveniles de Castilla y León (nº 23), pasando por las solicitudes de licencias de caza (nº 19.1. letra b), o de créditos, subvenciones, peticiones de material, asistencia técnica o cualquier otra ayuda en materia de incendios forestales (nº 22).

En cuanto a los 59 supuestos en los que el acto presunto tiene sentido estimatorio, debe resaltarse que se refieren, en su mayor parte, a procedimientos en materia de gestión de personal de escasa o nula complejidad (por ejemplo, permisos a empleados públicos para concurrir a exámenes finales, nº 1, letra a), o bien a solicitudes de inscripción en algún registro administrativo, como el de Maquinaria Agrícola o el de Empresas Artesanales Alimentarias (nºs. 5.1 y 6).

En suma, el Decreto de la Junta de Castilla y León no ha venido a mejorar los procedimientos ni a facilitar a los ciudadanos un mejor conocimiento y una información rápida, clara y precisa sobre aquéllos, sino a desvirtuar la garantía que supone el cumplimiento de la obligación de resolver las peticiones que le formulen.

Queda por analizar la incidencia, en la tramitación de los procedimientos que se siguen ante la Administración regional, del nuevo régimen de recursos administrativos establecido en el Título VII, Capítulo II, de la Ley 30/1992, del que procede resaltar la desaparición

del recurso de reposición previo al contencioso-administrativo y la subsistencia de un único recurso ordinario, de carácter jerárquico.

Dejando al margen otras reflexiones doctrinales de interés, pero que estarían fuera de lugar en el presente momento, el Procurador del Común ha podido comprobar que existen bastantes supuestos en los que se niega al ciudadano de nuestra Comunidad una segunda oportunidad para que su petición sea reconsiderada por la Administración regional, o bien, en el caso de procedimientos iniciados de oficio, para combatir el gravamen impuesto en la resolución recaída. En efecto, si la decisión adoptada procede de un órgano cuyos actos agotan la vía administrativa, no cabe recurso administrativo ordinario, sino contencioso-administrativo, obligando al interesado a soportar el coste y la duración del proceso jurisdiccional.

Bien es cierto que de nada sirve brindar una teórica vía de recurso administrativo con carácter general, si, como ha venido ocurriendo bajo la vigencia de la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958, la mayor parte de los recursos quedan sin resolver, debiendo entenderse desestimados. La Ley 30/1992, de 26 de noviembre, pretende corregir este efecto con la previsión del artículo 43.3.b), mandando que, cuando se interponga recurso contra la desestimación presunta de una solicitud, se entenderá estimado el recurso si llegado el plazo de resolución de éste no hubiere recaído resolución expresa (ocioso es recordar que la obligación de resolver no desaparece en vía de recurso). Pero al mismo tiempo resulta fácil evitar el riesgo del efecto positivo de la falta de resolución del recurso, puesto que, según la misma Ley, ponen fin a la vía administrativa, entre otros supuestos que no cabe cuestionar, las resoluciones de órganos administrativos *"cuando una disposición legal o reglamentaria así lo establezca"*.

En suma, es más que probable que el ciudadano, pese a estar convencido del fundamento de su pretensión, y ante la imposibilidad del recurso ordinario, renuncie a discutir con la Administración en los Tribunales, porque, como se dice entre gentes sencillas, "saldrá más caro el collar que el galgo". Cabe preguntarse dónde queda la garantía de orden, justicia y acierto que, como decíamos más arriba, justifica la existencia del procedimiento administrativo.

La Institución del Procurador del Común, en su misión de velar por los derechos de los ciudadanos, no puede dejar de denunciar la situación de inseguridad y alejamiento que se produce entre estos y las Administraciones Públicas, debido a un mal entendimiento (o deficiente aplicación) de los principios y normas que deben observar en la gestión de los asuntos que tienen encomendados.

La primera medida correctora de tales hechos consiste, al margen de los efectos que por la falta de actividad de los órganos administrativos puedan establecer las normas, en dictar resolución expresa en los procedimientos que se tramiten por la Administración de la Comunidad Autónoma, como manifestación del principio de irrenunciabilidad del ejercicio de la competencia, que a su vez lo es del principio constitucional que obliga a las Administraciones públicas a servir con objetividad los intereses generales, con sometimiento pleno a la Constitución, a la Ley y al Derecho (103.1 CE).

Por otra parte la Comunidad Autónoma de Castilla y León puede y debe agotar las posibilidades que ostenta para regular el procedimiento administrativo derivado de las especialidades de la organización propia (artículo 26.1.29 del Estatuto), y, de acuerdo con la doctrina del Tribunal Constitucional sobre la materia, aprovechar, asimismo, todos los cauces que le permitan hacer efectivos los

principios constitucionales de actuación de nuestra Administración regional (artículo 103.1 CE), como, a título de sugerencia, el artículo 107.2 de la Ley 30/1992, que permite a las Comunidades Autónomas establecer un sistema alternativo al recurso ordinario, acudiendo a otros procedimientos de impugnación o reclamación, incluidos los de conciliación, mediación y arbitraje, que pueden resultar más eficaces que el sistema de impugnación tradicional, en determinados ámbitos de actuación.