

## **ACTUACIONES DE OFICIO**



**ACTUACIONES DE OFICIO**

La institución del Procurador del Común ha tramitado de oficio 36 expedientes durante el año 2010.

Dichos expedientes tienen por objeto cuestiones que se han suscitado durante dicho año, respondiendo a problemáticas concretas planteadas durante el mismo.

**ACTUACIONES DE OFICIO 2010****PROCESO PARA LA SELECCIÓN DE BOMBEROS EN EL AYUNTAMIENTO DE SALAMANCA**

Esta procuraduría tuvo conocimiento de que diversos opositores de un proceso selectivo convocado por el Ayuntamiento de Salamanca para el acceso a puestos de bomberos habían presentado reclamaciones por la existencia de supuestas irregularidades en el desarrollo de dicho proceso selectivo, en particular en lo concerniente a la prueba tipo test.

En atención a nuestro requerimiento de información, el Ayuntamiento nos remitió copia de las actas del tribunal calificador y de las reclamaciones presentadas por los opositores.

A la vista de la documentación facilitada, esta institución consideró que el aspecto conflictivo central del proceso selectivo radicaba en los criterios seguidos por el tribunal calificador para penalizar tanto las respuestas incorrectas formuladas por los aspirantes en el ejercicio tipo test del proceso selectivo como la falta de respuesta a las preguntas.

En primer lugar, llamaba la atención que en el proceso selectivo supervisado, en el cual se convocaban trece plazas, únicamente dos de los más de trescientos aspirantes habían sido declarados aptos tras realizarse los dos primeros ejercicios.

Sin embargo, dicha circunstancia, teniendo en cuenta que en todo caso ha de quedar garantizado el cumplimiento de los principios constitucionales de mérito y capacidad y que la valoración de la aptitud de los aspirantes tiene pleno encaje en la discrecionalidad técnica de los órganos de selección de personal de las administraciones públicas, no podía ser objeto de reproche al Ayuntamiento de Salamanca.

En efecto, los Tribunales de Justicia han declarado la legalidad de la práctica habitual de los tribunales calificadores -en los supuestos de participación de un elevado número de opositores- de endurecer el contenido material y de conocimientos a demostrar por los aspirantes con la finalidad lógica de depurar el número de aspirantes y seleccionar en consecuencia a los más capacitados.

El problema se planteaba, así pues, no en lo concerniente a la dificultad o complejidad del ejercicio propuesto a los opositores, sino en lo relativo al cumplimiento por el tribunal

calificador de las bases de la convocatoria, en el particular referido a los criterios de penalización de los aspirantes por no contestar las preguntas planteadas o por efectuar respuestas erróneas a las mismas.

Es indudable (art. 16.2 del Decreto 67/1999, de 15 de abril, por el que se aprueba el Reglamento General de ingreso del personal y de provisión de puestos de trabajo de los funcionarios al servicio de la Administración de la Comunidad de Castilla y León y art. 15.4 del RD 364/1995, de 10 de marzo,) que las convocatorias se publicarán en el Boletín Oficial correspondiente y que sus bases vinculan a la Administración, a los tribunales o comisiones de selección que han de juzgar las pruebas selectivas y a quienes participen en las mismas.

En este sentido, la base 8 de la convocatoria referente a la calificación establecía, respecto al ejercicio de conocimientos, que “si el tribunal decide realizar un formulario tipo test en el ejercicio podrá establecer la puntuación negativa que determine por las preguntas erróneamente contestadas”.

La lectura de dicha base nos llevó a alcanzar dos conclusiones: La primera, es que se atribuye al tribunal calificador la facultad de determinar cuál es la puntuación negativa a asignar a los aspirantes por las preguntas que han respondido incorrectamente y la segunda, es que la puntuación negativa viene referida en exclusividad a las respuestas erróneas, sin que conste previsión alguna en cuanto a las preguntas no respondidas.

Por lo que se refiere a la primera conclusión, parece claro que la decisión de penalizar con -0,20 puntos las respuestas erróneas de los opositores es una medida -si bien discutible desde el punto de vista de la proporcionalidad- que tiene encaje en la discrecionalidad técnica del órgano de selección.

En este sentido, la STSJ de Galicia de 1 de febrero de 2006 avala esta medida al valorar que “la medida de penalización expresada, lejos de potenciar el factor suerte, propende a lo contrario, esto es, a mitigarlo mediante la introducción del criterio del mérito y la capacidad, pues quien tenga un dominio de la materia objeto de examen cuidará de no responder aleatoriamente para evitar incurrir en este sistema de penalizaciones”.

No obstante lo anterior, en el caso que nos ocupaba, la decisión del tribunal de restar 0,20 puntos por respuesta errónea (en paralelismo con la decisión de valorar cada respuesta correcta igualmente en 0,20 puntos) parece una medida excesiva si se tiene en cuenta que los procesos de selección de personal de las administraciones públicas tienden, por lo general, a penalizar las respuestas erróneas en una proporción que suele oscilar entre el 25% y, como máximo, el 50% del valor otorgado a las respuestas correctas.

En cuanto a la segunda conclusión, que es que las bases de la convocatoria contemplan la puntuación negativa en exclusividad para las respuestas erróneas, sin que conste previsión alguna en cuanto a las preguntas no respondidas, esta procuraduría consideró que la decisión de penalizar con -0,10 puntos las preguntas no contestadas (acta de la sesión del día 4 de febrero de 2010,) vulneraba lo establecido en las bases de la convocatoria, puesto que estas bases, como se indicó con anterioridad, no contemplaban penalización de ningún tipo para las preguntas no respondidas. Por lo tanto, la decisión de restar en 0,10 puntos a los aspirantes por las preguntas no contestadas vulneraba, a nuestro juicio, la base octava de la convocatoria, lo que exige una nueva puntuación de los ejercicios que penalice a los aspirantes, única y exclusivamente, por las respuestas erróneas, dejando sin efecto las penalizaciones realizadas a los opositores por no contestar a las preguntas propuestas.

En virtud de todo lo expuesto, se formuló al Ayuntamiento de Salamanca la siguiente resolución:

*"1. Que se proceda a elaborar un nuevo listado con la puntuación de los aspirantes que realizaron el ejercicio tipo test del proceso selectivo convocado por ese Ayuntamiento para la cobertura de trece de plazas de Bombero, teniendo en cuenta que la Base Octava de la convocatoria, única y exclusivamente, contempla penalización para las preguntas erróneamente contestadas por los opositores.*

*2. Que para próximas convocatorias de procesos de selección de personal y siguiendo el criterio que, con carácter general, vienen aplicando las administraciones supervisadas por esta Procuraduría, se adopten las medidas oportunas a fin de que las penalizaciones por respuestas erróneas en los ejercicios tipo test guarden una relación de proporcionalidad (entre el 25% y el 50%) con el valor otorgado a las respuestas correctas".*

El Ayuntamiento de Salamanca rechazó nuestra propuesta de realizar una nueva puntuación de los ejercicios por entender que el proceso selectivo se había ajustado a la legalidad, si bien informó que en las bases de próximas convocatorias podrían tenerse en cuenta las consideraciones efectuadas por esta procuraduría en cuanto a la penalización de las respuestas no efectuadas y de las respuestas incorrectas en los ejercicios tipo test.

#### **SUSPENSIÓN DE PROCESO SELECTIVO PARA LA COBERTURA DE UN PUESTO DE PERSONAL INTERINO EN EL AYUNTAMIENTO DE LEÓN**

Esta procuraduría tuvo conocimiento del anuncio del Ayuntamiento de León, de fecha 26 de mayo de 2010, por el que se hacía pública la decisión de paralizar "de forma

momentánea" la convocatoria, llevada a cabo por resolución de Alcaldía de 9 de marzo de 2010, para la provisión de una plaza de técnico de administración general, vacante en la plantilla de funcionarios, a cubrir mediante el sistema de concurso-oposición y con carácter interino.

Sin embargo, una vez realizada la pertinente solicitud de información al Ayuntamiento de León, se pudo constatar que por Decreto de Alcaldía de fecha 14 de julio de 2010, se hacía pública la convocatoria del segundo ejercicio del proceso selectivo convocado para la provisión con carácter interino de una plaza de técnico de administración general, dejando sin efecto la previa resolución, de 26 de mayo de 2010, de paralizar de forma momentánea el proceso selectivo. Por lo tanto, se llegó a la conclusión de que el hecho que motivó la actuación de oficio había sido solucionado y se procedió al archivo del expediente.

## **DESARROLLO REGLAMENTARIO DE LA LEY DE RÉGIMEN LOCAL DE CASTILLA Y LEÓN**

Esta institución inició de oficio una actuación para conocer el estado actual de los trabajos preparatorios del desarrollo reglamentario de la Ley 1/1998, de 4 de junio, de Régimen Local de Castilla y León.

La disposición final de la Ley 1/1998 faculta a la Junta de Castilla y León para dictar las disposiciones necesarias para el desarrollo y ejecución de lo previsto en dicha Ley.

Consideraba esta procuraduría que ha transcurrido un periodo de tiempo considerable desde la entrada en vigor de la norma sin que se haya aprobado el desarrollo reglamentario de los aspectos que la misma menciona.

Esta consideración se había puesto de manifiesto ya en anteriores ocasiones de forma independiente con relación a algunas materias a las que la Ley se refiere, por ejemplo las medidas de fomento de las fusiones e incorporaciones de municipios de población inferior a mil residentes (art. 18) y el desempeño de las funciones de secretaría de las entidades locales menores (disp. ad. 6ª). Sobre esta última cuestión también se formuló una resolución con motivo de la tramitación de un expediente de queja, del cual se deja constancia en el apartado correspondiente de este mismo Informe anual.

Además de los citados aspectos, la Ley 1/1998 remite a un posterior desarrollo reglamentario para fijar los requisitos que deban reunir las mancomunidades para ser calificadas de interés comunitario y los beneficios derivados de tal declaración (art. 32), la concreción de los requisitos para la creación de entidades locales menores y el procedimiento a seguir para su constitución (arts. 52 y 54), el procedimiento para el establecimiento del régimen de concejo abierto en los municipios y entidades locales menores de población inferior a 250

habitantes (art. 73), el funcionamiento de las entidades locales en régimen de concejo abierto (art. 76), el reglamento orgánico que deba regir en defecto de los que pueden aprobar los ayuntamientos de población inferior a 5.000 habitantes (art. 77) y la participación de los municipios que tengan la consideración de histórico artísticos en los órganos de la comunidad autónoma encargados de la conservación y protección del patrimonio histórico (art. 78).

La Administración autonómica remitió un informe a esta procuraduría en el cual reconocía no haber aprobado el desarrollo reglamentario de la Ley, aunque también exponía que las materias aludidas habían sido objeto de estudio y análisis, subrayando las subvenciones y líneas de ayudas que gestionaba la Administración autonómica con cargo al fondo de cooperación local y las medidas de vertebración económica y de cooperación económica previstas en el acuerdo de pacto local.

Aunque deba reconocerse el esfuerzo de la Administración para acometer estas medidas, sin embargo su adopción no sufre la necesidad de aprobar el reglamento ejecutivo de la ley para dar cumplimiento al expreso mandato del legislador e incorporar las precisiones reglamentarias a las que aquélla remite.

Estas razones llevaron a recomendar a la Consejería de Interior y Justicia que, en la medida de lo posible, agilizar el procedimiento de elaboración del reglamento de aplicación de la Ley 1/1998, de 4 de junio, de Régimen Local de Castilla y León, dando cumplimiento al expreso mandato previsto en la propia Ley.

La Consejería aceptó en parte la resolución por considerar que no era operativa la elaboración de una única norma que contuviera el desarrollo reglamentario de todas y cada una de las materias que requieren un posterior desarrollo normativo. Entendía que el desarrollo de la Ley 1/1998 requiere la elaboración de distintos reglamentos sobre la regulación específica de cada una de estas materias.

Se informaba también que seguirían realizando labores para agilizar el desarrollo reglamentario de la Ley de Régimen Local de Castilla y León, para culminar el trabajo ya realizado con esta finalidad durante los años de ejecución y desarrollo de las distintas medidas del pacto local de Castilla y León del año 2005.

## **BIENES Y SERVICIOS MUNICIPALES**

Durante el año 2010 se iniciaron o se concluyeron nueve actuaciones de oficio, dictándose en total 79 resoluciones a entidades locales (diputaciones provinciales, ayuntamientos y juntas vecinales). De ellas, seis tienen relación con el servicio de abastecimiento de agua potable, en su vertiente sanitaria, en 64 efectuamos recomendaciones

a varias administraciones, principalmente locales, en relación con la seguridad de los usuarios de las instalaciones deportivas municipales, y tres hacen referencia a la situación de algunas zonas de juego infantil.

### **Abastecimiento de agua potable**

El expediente **20091991** se inicio con el objetivo de conocer las actuaciones que venían desarrollando las distintas diputaciones provinciales para auxiliar a los municipios en el ejercicio de las competencias que la normativa en materia de control sanitario de las aguas de consumo humano les atribuye.

El Decreto 140/ 2003, de 7 de febrero, por el que se establecen los criterios sanitarios de la calidad del agua de consumo humano fijó a escala nacional, unos criterios de calidad del agua de consumo, que deben aplicarse en todas aquellas que se suministren a través de redes de distribución públicas o privadas, depósitos o cisternas. El III Plan de Salud de Castilla y León ha recogido como objetivo en el campo de la sanidad ambiental la mejora de la vigilancia del agua de consumo humano y, para ello, se ha elaborado un Programa de vigilancia sanitaria del agua de consumo humano en Castilla y León que pretende garantizar de manera eficaz y sistemática la seguridad de las zonas de abastecimiento, contemplando igualmente un sistema de vigilancia sanitaria que va a verificar el funcionamiento correcto del autocontrol del agua de consumo que deben realizar los municipios.

El municipio o el gestor del abastecimiento es responsable de la implantación del Protocolo de autocontrol y gestión del abastecimiento (PAG), así como del mantenimiento de los registros asociados a dicho protocolo. Los gestores deben elaborar además, planes de apoyo e incorporarlos al PAG, entre los mismos están el plan de revisión y mantenimiento de instalaciones, el plan de limpieza y desinfección, planes de formación de personal y otros.

Estos requerimientos tanto técnicos, como de personal cualificado, suponen en muchos casos una fuerte inversión, y sabemos por la experiencia que nos proporciona la ordinaria tramitación de las quejas que muchos municipios no pueden hacer frente a la misma y, por ello, suponemos que acudirán a la solicitud de asistencia y cooperación de las respectivas diputaciones provinciales, lo que motivó el interés inicial de esta institución.

Los datos recabados de los informes remitidos por las nueve diputaciones provinciales además de las conclusiones que se extrajeron tras la celebración los días 16 y 17 de marzo de 2010 en León, de las jornadas de estudio, organizadas por esta defensoría, sobre el papel de las diputaciones en materia de colaboración y asistencia a los ayuntamientos: urbanismo, medio ambiente y accesibilidad, en una de cuyas mesas redondas se abordó esta cuestión, se

plasmaron en una resolución que dirigimos a todas las diputaciones, para general conocimiento de los principales problemas detectados y por si las soluciones que nuestras administraciones provinciales están adoptando, o las que se sugieren por parte de la procuraduría resultan del interés de la institución provincial concreta a la que se le remitió cada resolución.

Realizamos una aproximación general a las reclamaciones presentadas por los ciudadanos ante esta defensoría respecto de este concreto servicio público municipal, y también de las principales recomendaciones que venimos realizando a los ayuntamientos, en estos casos. Así:

A) La determinación o definición respecto de la administración que resulta competente para la prestación de este servicio (municipio-entidad local menor).

El servicio público de abastecimiento de agua potable es, en principio, un servicio de competencia municipal, y así se ha entendido por parte de esta institución en las múltiples resoluciones que hemos tenido ocasión de dictar sobre esta materia, en consonancia con el criterio que mantiene nuestro Tribunal Superior de Justicia.

En todo caso correspondería al municipio (arts. 4.1 y 4.2 RD 140/2003) verificar que la entidad local menor, con delegación de competencias o tras la firma del correspondiente convenio, como gestora del abastecimiento, realiza los controles a los que resulta obligada conforme los arts. 18 y 20 RD 140/2003.

Esta obligación municipal, se extiende, a nuestro juicio, al suministro privado de aguas (por ejemplo de urbanizaciones aisladas), cuya calidad sanitaria debe garantizar, igualmente, el municipio verificando que el gestor privado cumple con el correspondiente control sanitario del suministro que realiza.

B) Conveniencia de elaborar una ordenanza reguladora del servicio y una ordenanza fiscal. Creemos que resulta muy importante la existencia de una regulación local en esta materia (ordenanza o reglamento) ya que contribuye a fijar los derechos y obligaciones de las partes, a que no se malgaste el recurso y sirve igualmente para hacer frente a los importantes gastos que el abastecimiento supone. Los recursos generados pueden contribuir a la modernización de las infraestructuras.

No obstante somos conscientes de que existen fuertes resistencias en algunas poblaciones a que se cobre por este servicio, incluso resistencia a la instalación de contadores. En estos casos nuestra recomendación se dirige a la realización de campañas de sensibilización e información en las localidades en las que se detectan estos problemas.

C) Deben ofrecer cumplida información a los consumidores y usuarios.

Un número muy importante de reclamaciones tiene su origen en la falta de información ofrecida por la administración local responsable; esto genera mucha inquietud en los ciudadanos que desconfían del prestador del servicio y de su capacidad para hacer frente a los problemas sanitarios en el abastecimiento.

D) Deben cumplir con el RD 140/2003, de 7 de febrero, por el que se establecen los criterios sanitarios de la calidad del agua de consumo humano.

Sobre esta cuestión en concreto, se insiste por parte de esta institución en todas las resoluciones dictadas, sobre todo si se ha planteado la reclamación o se ha iniciado una actuación de oficio por la existencia de problemas sanitarios en el abastecimiento.

Debemos de tener en cuenta que esta normativa resultaba de aplicación desde febrero de 2003 (Disposición final tercera RD 140/2003) y el Programa de vigilancia sanitaria del agua desde el 1 de marzo de 2009. Sus previsiones vienen a reproducir, en lo esencial, lo establecido en dicho Real Decreto.

Ya hemos adelantado que todas las diputaciones remitieron a esta institución la información solicitada. Tras analizar los informes que nos enviaron en el marco de esta actuación de oficio, constatamos, en primer lugar, que la mayoría han comprendido las dificultades de los pequeños municipios para cumplir con los requerimientos técnicos y de formación que establece la normativa sectorial en materia de abastecimiento de agua potable y, por ello, han organizado diversos planes o programas de apoyo a los municipios de pequeño tamaño para que estos cumplan con los requisitos sanitarios establecidos igualando así, por la intervención de la institución provincial, lo que a primera vista es una situación o punto de partida desigual en la prestación de este servicio público local.

La totalidad de las entidades provinciales prestan asistencia y cooperación a los municipios en situaciones puntuales de desabastecimiento (cisternas o agua embotellada), ya sean motivadas por la sequía o por problemas de contaminación.

Igualmente, a través de los planes provinciales o de los convenios de sequía subvencionan, en todo o en parte, el importe de las infraestructuras necesarias para la mejora en la prestación del servicio público.

Se sistematizó la información obtenida y así, de manera más concreta, podemos indicar:

1. En cuanto a la información que se proporciona a los ayuntamientos respecto del obligatorio cumplimiento del RD 140/2003, casi todas las diputaciones nos indicaron que no habían realizado una especial labor de información a los municipios, si bien habían recibido

alguna consulta puntual que fue atendida por el SAM. No obstante las Diputaciones de Burgos, León y Salamanca realizaron concretas campañas de difusión: Burgos envió primero una encuesta para realizar un análisis inicial de la situación y conocer las concretas necesidades de sus entidades locales y, posteriormente, celebró unas jornadas informativas, León remitió una circular a todos los ayuntamientos, apoyada con información telefónica y realización de jornadas de formación y Salamanca realizó una campaña de información mediante consultas telefónicas a los municipios.

Esta institución ha podido constatar que, pese a las campañas referidas, todavía existen municipios que alegan desconocer la normativa aplicable, incluso esgrimen que no les resultaría de aplicación, por lo que consideramos muy importante la realización de campañas de información y difusión por parte de las diputaciones provinciales, dada la mayor capacidad de convocatoria de las mismas respecto de sus municipios. Además, pueden valorar la conveniencia de incluir la información que necesitan manejar los ayuntamientos en materia de control sanitario del agua en las paginas web de cada una de las instituciones provinciales o facilitar el enlace con la página web de la Junta de Castilla y León donde existe un completo dossier sobre el Programa de vigilancia sanitaria del agua de consumo.

2. En cuanto a la realización de los análisis obligatorios previstos en el RD 140/2003.

En este apartado se concentra la mayoría de las actuaciones realizadas por las diputaciones en materia de colaboración y asistencia a los municipios si bien lo hemos dividido en dos sub-apartados, en función del alcance de la colaboración prestada.

2.A) Para la realización de los análisis que competen a los municipios.

Cinco diputaciones provinciales (Burgos, León, Palencia, Salamanca, Segovia y Soria) han firmado convenios con los municipios que se han mostrado interesados para realizar el análisis de autocontrol y el control de agua de grifo del consumidor, o bien, sería el caso de Segovia, estos análisis los realiza directamente la diputación, a través del laboratorio del "Consortio agropecuario regional". La Diputación de Valladolid subvenciona a los municipios el coste que supone la realización de estos análisis.

2.B) Para la elaboración del protocolo de autocontrol y gestión del abastecimiento (PAG) y el alta en el Sinac.

Solo cuatro diputaciones han ofrecido a los municipios o bien colaboración en la tarea o bien la elaboración por sus propios técnicos del PAG, la cual resulta obligatoria desde enero de 2005 – art. 18. 5 RD 14072003-, y el alta en el Sinac- Sistema de Información de Agua de Consumo-. Son las Diputaciones de Burgos, Salamanca, Soria (condicionada en este caso a la

aprobación por parte del municipio de ordenanza fiscal e instalación de contadores) y Valladolid.

3. En cuanto a la existencia de colaboración para la elaboración de los planes de apoyo incorporados al PAG, por el momento la colaboración provincial se centra exclusivamente en el plan de formación de personal; cuatro instituciones provinciales han ofrecido planes de formación específicos para empleados municipales que se ocupan de tareas en el servicio de abastecimiento de agua potable (Burgos, Palencia, Salamanca y Soria).

Respecto de las actuaciones reseñadas y que se llevan a cabo por algunas diputaciones provinciales para conseguir que los municipios más pequeños y con menor capacidad económica puedan cumplir más fácilmente las exigencias del RD 140/2003 y del Programa de vigilancia sanitaria del agua de consumo humano en Castilla y León, esta institución ha recomendado en primer lugar su generalización a todo nuestro ámbito territorial, siempre en función de las necesidades que muestren los municipios y las posibilidades económicas de las instituciones provinciales, y ello para garantizar en todo el territorio de la Comunidad Autónoma la seguridad y calidad del suministro.

En segundo lugar desde esta procuraduría se han sugerido otras posibles vías de colaboración a las administraciones provinciales, en un intento de suplir algunas carencias o limitaciones que se vienen detectando durante la tramitación de las quejas o que han surgido del análisis, primero del RD 140/2003 y posteriormente del Programa de vigilancia sanitaria, así como del contacto diario con las entidades locales. Así, nos parece muy conveniente que se colabore con las administraciones locales, y nos consta que así se hace, ofreciendo apoyo técnico y jurídico para la definición de las competencias en cuanto al servicio público que nos ocupa, la redacción de los convenios o de los acuerdos de delegación en su caso, y también para la elaboración de las ordenanzas reguladoras del servicio y fiscal en el supuesto de que la entidad local no cuente con las mismas.

Vista la relativa complejidad, sobre todo para las entidades locales más pequeñas, de los planes de apoyo asociados al protocolo de autocontrol y gestión del abastecimiento, y puesto que deben ser frecuentemente actualizados, y estar a disposición de la autoridad sanitaria, parece conveniente que las diputaciones colaboren con los ayuntamientos en la implantación y desarrollo de los mismos.

En cuanto a las fuentes naturales, sugerimos a las diputaciones la colaboración con las administraciones locales para la elaboración del censo y programa de control de la fuente natural (apartado 15 programa vigilancia sanitaria) dado que ambos resultan obligatorios,

además todas las fuentes deben ser señalizadas, y en las que se realice desinfección deben realizarse un número elevado de análisis, sobre todo en los meses de verano.

Parece conveniente que las diputaciones presten su apoyo en la realización de labores de divulgación e información a los usuarios del servicio público, por medio de las oficinas provinciales de consumo por ejemplo, o mediante la realización de campañas informativas, de difusión o elaborando folletos, especialmente cuando se producen situaciones de alerta o incumplimientos, dadas las evidentes alarmas que estas situaciones causan en la población.

Sugerimos igualmente, a la vista de lo establecido en la disposición transitoria primera del RD 140/2003, la colaboración con las administraciones locales en la realización de las reformas y adaptaciones necesarias en las redes de distribución pública y en las instalaciones interiores de edificios públicos, derivadas de las exigencias incorporadas en los arts. 8 (conducción del agua), 11 (protección depósitos), 12 (redes de distribución) y 14 (productos de construcción en contacto con el agua de consumo) y en el anexo I del Real Decreto, para las cuales se señala un plazo de realización que finaliza en 2012.

Por último y respecto de las infraestructuras hidráulicas, puede resultar aconsejable realizar labores de verificación y colaboración con las entidades locales para el cumplimiento de los requerimientos del RD 140/2003 respecto de las mismas, incluyendo estos datos, en el supuesto de que los mismos no consten con anterioridad, en la encuesta de infraestructuras y equipamientos locales.

Se formuló la siguiente resolución a todas las diputaciones provinciales:

*“Que por parte de la Excm. Diputación Provincial que VI preside, se valore la posibilidad de adoptar, caso de que no lo haya hecho aún, todas o algunas de las medidas de apoyo a los Municipios de su Provincia que cuenten con menor capacidad económica, a las que se hace alusión en el cuerpo de este escrito, y ello para facilitar el cumplimiento del RD 140/2003, de 7 de febrero, por el que se establecen los criterios sanitarios de la calidad del agua de consumo humano y el Programa de Vigilancia Sanitaria del Agua de Consumo Humano de Castilla y León, asegurando así en todo el territorio provincial la prestación integral y adecuada del referido servicio público municipal- artículo 36 LBRL-”.*

Las Diputaciones de Ávila, Burgos, León, Palencia, Salamanca y Soria, aceptaron nuestras recomendaciones. En el caso de Segovia, la aceptación fue parcial.

Las Diputaciones de Valladolid y Zamora, procedieron, de manera motivada, a rechazar nuestra resolución.

Respecto del servicio público de abastecimiento de agua potable se iniciaron, o se concluyeron, otros cinco expedientes en los que se investigó por parte de esta defensoría la posible existencia de deficiencias en el servicio prestado en distintas localidades, de las cuales se hacían eco los medios de comunicación. Tanto el expediente **20100977** (abastecimiento de agua potable en la localidad de Grijota -Palencia-) como el **20100978** (abastecimiento de agua potable en Benavente -Zamora-) fueron cerrados por no apreciar esta institución la existencia de irregularidad achacable a la actuación de la administración local.

En el caso de la entidad local menor de Horna, perteneciente al municipio de Merindad de Castilla la Vieja (**20100752**) se dirigieron dos resoluciones tanto a la Junta Vecinal como al Ayuntamiento citado, las cuales se encontraban pendientes de respuesta a la fecha de cierre de este Informe. En el expediente **20092088** se formuló una resolución al Ayuntamiento de Sanchonuño (Segovia) como consecuencia de los problemas que presentaba el abastecimiento de agua potable en esta población derivados de la contaminación del acuífero con altas concentraciones de arsénico; nuestras recomendaciones fueron aceptadas por la Administración local. Distinta suerte corrió el expediente **20092089**, relativo a la contaminación por arsénico del abastecimiento de Pinarejos (Segovia), en el que el Ayuntamiento no dio respuesta a ninguna de nuestras peticiones de información lo que motivó el cierre del expediente y la inclusión de esta Administración local en el Registro de Administraciones y Entidades no colaboradoras.

### **Seguridad en zonas deportivas municipales**

En la actuación de oficio número **OF/13/06**, se solicitó información a 54 municipios de nuestra Comunidad Autónoma cuya población superaba los cinco mil habitantes y a la Consejería de Cultura y Turismo, y ello con el fin de realizar un análisis de la situación que presentan los recintos deportivos de titularidad municipal en cuanto a sus niveles de seguridad para los usuarios.

Estas infraestructuras son uno de los equipamientos más demandados por los ciudadanos, además de ser uno de los que más posibilidades de utilización diversa representan, lo que ha supuesto que sea posible encontrar infraestructuras deportivas en casi todas las localidades de Castilla y León.

Por otro lado hemos constatado la ausencia prácticamente total de normas o disposiciones reguladoras de las condiciones de seguridad en recintos deportivos en el ámbito local y no existe tampoco una norma autonómica que permita exigir a los poderes públicos el cumplimiento de unas condiciones de seguridad mínimas y uniformes.

El Estatuto de Autonomía de Castilla y León (LO 14/2007, de 30 de noviembre) en su art. 70.1. 33º establece que la Comunidad de Castilla y León tiene competencia exclusiva en materia de promoción de la educación física, el deporte y el ocio.

La Ley 2/2003 de 28 de marzo, del Deporte de Castilla y León (LDCYL) destaca las vinculaciones de la actividad deportiva con los valores que las administraciones públicas deben fomentar como auténtica obligación: la salud, el desarrollo de la igualdad, etc. y hace alusión al mantenimiento de las condiciones de seguridad en las instalaciones dentro de los principios rectores de la política deportiva.

Por otro lado y acreditada la existencia de accidentes, más o menos graves, en algunas instalaciones deportivas municipales, la existencia de una normativa autonómica puede contribuir, a juicio de esta defensoría, a elevar los niveles de seguridad de las mismas en todo nuestro ámbito territorial, haciendo que lo que son recomendaciones técnicas voluntarias se adopten de manera obligatoria. Todo ello para conseguir el objetivo de contar con instalaciones más seguras, colaborando así en el cumplimiento de los objetivos de incremento de la actividad física a todos los niveles que se contienen en el III Plan de salud de Castilla y León y se proponen, igualmente, en el Dictamen de la comisión no permanente de las Cortes para el estudio de la situación del deporte en Castilla y León.

Tras analizar la normativa aplicable, los informes remitidos por las administraciones implicadas y los principales pronunciamientos de los Tribunales en los casos en los que han existido condenas por accidentes ocurridos en este tipo de instalaciones, así como las resoluciones que se han dictado por parte de esta procuraduría y de otros defensores autonómicos, se consideró adecuado formular una serie de recomendaciones que contienen una síntesis de los principales problemas detectados y cuya corrección, a nuestro juicio supondría una mejora en los niveles de seguridad de las instalaciones municipales referidas.

Se formuló la siguiente recomendación a la Consejería de Cultura y Turismo:

*“Que valore la adopción de las medidas que considere más adecuadas para, en colaboración con los Municipios y otras entidades locales de Castilla y León, mantener actualizado el Censo Regional de Instalaciones deportivas –art. 55 Ley del Deporte de Castilla y León-, ajustándose en su contenido al mínimo al que alude el artículo 56 LDCYL, especialmente en cuanto a accesibilidad de las mismas y su estado de conservación.*”

*Que se otorgue prioridad a la elaboración del Plan Regional de Infraestructuras Deportivas en Castilla y León en cumplimiento de la Ley del Deporte de Castilla y León –art. 57 LDCYL-.*

*Que por parte de esa administración, dentro del Plan regional o con carácter previo a su aprobación, se valore la posibilidad de llevar a cabo actuaciones tendentes a mejorar la seguridad en las instalaciones deportivas existentes, estableciendo una línea de ayudas específicas para este fin.*

*Que se promueva la elaboración y aprobación de una norma que regule los requisitos mínimos de seguridad exigibles a las instalaciones y equipamientos deportivos de uso público en el ámbito de nuestra Comunidad Autónoma, siguiendo si se considera conveniente el Decreto tipo elaborado al efecto por el CSD.*

*Que se articulen los mecanismos que se consideren más convenientes para garantizar que todas las instalaciones deportivas de nuestra Comunidad Autónoma cumplen con los mínimos recomendados en cuanto a medidas seguridad, ejerciendo esa administración un control efectivo sobre el cumplimiento de las mismas -artículo 58 LDCYL-”.*

A la fecha de cierre de este Informe la Consejería de Cultura y Turismo aún no había dado respuesta a nuestra recomendación.

Se formuló, igualmente, una recomendación a los 54 Ayuntamientos de nuestra Comunidad Autónoma que superan los 5.000 habitantes en los siguientes términos:

*“Que por parte de la entidad local que VI preside se adopten, respecto de las instalaciones deportivas de su titularidad, todas o alguna de las recomendaciones siguientes, caso de que no se haya hecho aún:*

*1. Elaboración de un Censo de la infraestructura deportiva, que deben mantener permanentemente actualizado -artículo 7 f) LDCYL- incluyendo en él los datos mínimos a los que alude el artículo 56 LDCYL, esto es:*

- a. Ubicación territorial*
- b. Titularidad y carácter de las instalaciones*
- c. El estado de conservación y servicios con los que cuentan*
- d. El aforo y la accesibilidad para personas disminuidas*
- e. Las modalidades deportivas que pueden desarrollarse*

*2. Que promuevan las medidas normativas necesarias para dotarse de un marco regulador sobre la utilización de sus instalaciones deportivas, incluyendo las exigencias mínimas en materia de seguridad aplicables a cada tipo de instalaciones.*

*Que se garantice que las principales normas de seguridad se encuentran permanentemente a disposición de todos los usuarios, tanto en las instalaciones de acceso restringido como en las de acceso libre. Entre ellas deben encontrarse las generales de la instalación, con planos de distribución y ubicación de los elementos de seguridad (salidas de emergencia, situación de los extintores, etc.).*

*Además deben indicarse las normas de seguridad específicas de cada instalación o recinto. Así:*

*Las derivadas del diseño de la instalación: debe informarse suficientemente de la presencia de irregularidades (desniveles, estrechamientos) que puedan causar algún tipo de incidencia a los usuarios.*

*Las derivadas de los riesgos asociados a las superficies, deben repararse todas las pequeñas deformidades o degradaciones en el pavimento, inspeccionando de manera sistemática y periódica la superficie en la que se realiza la práctica deportiva.*

*Los riesgos asociados a la iluminación, debe asegurarse una iluminación suficiente, impidiendo la utilización de la instalación en horas nocturnas si no cuenta la misma con unos adecuados niveles de iluminación para la actividad a realizar. Igualmente debe comprobarse que no existen zonas de deslumbramiento.*

*Los riesgos asociados al material deportivo. Debe comprobar la administración titular de la instalación que el material adquirido cumple con las normas UNE, sustituyendo paulatinamente el material obsoleto.*

*Los riesgos asociados a la ropa y calzado, elementos de seguridad y protecciones. Debe proporcionarse en cada caso información sobre las ventajas de usar ropa o calzado adecuado, imprescindible en algunas instalaciones.*

*Para reducir los riesgos de impacto derivado por el empleo de fuerza o de elementos que adquieren elevada fuerza cinética (pelotas, sticks, etc.) se requieren determinados equipos de protección. Debe asegurarse su disponibilidad para todos los usuarios, y deben cumplir con las normas UNE.*

*3. Para la identificación de las medidas de seguridad que corresponde adoptar en cada instalación puede resultar muy eficaz la elaboración de:*

*- Planes de mantenimiento (fichas de seguimiento y control de los equipamientos y de superficies, control que se deberá realizar con una cierta periodicidad, garantizando que reúnen las condiciones o requisitos de seguridad desde su instalación y durante todo el periodo en que estén destinadas al uso público)*

*Resulta muy conveniente elaborar una ficha de control del equipamiento de cada instalación deportiva, dicha ficha debe hacer referencia como mínimo a la estabilidad de los equipos (porterías, canastas, aparatos de gimnasia etc.) que deben asegurarse de manera que nunca se produzca un deslizamiento o vuelco, la resistencia de los mismos y la ausencia de flexibilidad de manera que cuenten con una deformación limitada frente a las cargas.*

*Por otro lado deben comprobarse las protecciones de partes prominentes o en las que existe riesgo de impacto o de contacto del deportista, incluidas las paredes, la existencia de huecos, bordes cortantes, aristas, presencia de ganchos y otros elementos similares.*

*Debe comprobarse la corrosión de los elementos metálicos y si existe algún riesgo de aprisionamiento por la existencia de elementos móviles.*

*- Planes de reposición (estableciendo prioridades en las instalaciones más deterioradas) y de mejora de las instalaciones ya existentes, sobre todo de las instalaciones que sean usadas frecuentemente por menores. Debe exigirse para las nuevas adquisiciones el cumplimiento de las normas UNE-EN.*

*4. Que se valore la posibilidad de tener en cuenta en la planificación de nuevas infraestructuras deportivas en su localidad, los niveles de ocupación y utilización y el tipo de usuarios que acceden a estas instalaciones públicas, con el fin de conseguir una utilización más racional de las mismas”.*

A la fecha de cierre de este Informe habían aceptado nuestras recomendaciones los Ayuntamientos de Alba de Tormes, Arévalo, Béjar, Benavente, Burgos, Ciudad Rodrigo, Cuéllar, El Espinar, Íscar, Las Navas del Marques, Santa Marta de Tormes, Tordesillas, Toro, Valverde de la Virgen, Villamayor y Villamuriel de Cerrato.

Con posterioridad a la fecha de cierre de este Informe anual aceptaron la resolución los Ayuntamientos de Briviesca, La Bañeza, Laguna de Duero, Medina del Campo, Salamanca y Peñafiel.

Nos dirigimos igualmente a las nueve diputaciones provinciales, conscientes de que alguna de ellas son titulares de estas instalaciones, y además subvencionan proyectos y reformas en instalaciones deportivas municipales.

La recomendación que efectuamos, reproduce la que dirigimos a los ayuntamientos respecto de las instalaciones deportivas cuya titularidad le corresponde a la entidad provincial respectiva, si es el caso, por lo que nos remitimos a las consideraciones allí efectuadas para evitar inútiles repeticiones. Se introdujo además la siguiente consideración:

*“Que en virtud de los principios de cooperación y colaboración con los municipios y entidades locales de menor tamaño, para la consecución de los objetivos fijados en esta actuación de oficio, y en la medida de sus posibilidades económicas se lo permitan, deben valorar la posibilidad de facilitar el asesoramiento técnico y jurídico que respecto de estas cuestiones les sea requerido, promoviendo la elaboración y aplicación de Planes específicos destinados a ejecutar y/o financiar las tareas de mantenimiento, diseño o instalación de zonas deportivas para que cumplan con los mínimos de seguridad recomendados y en garantía de los derechos de los usuarios de las mismas”.*

A la fecha de cierre del Informe, habían aceptado nuestras recomendaciones las Diputaciones de Segovia, Soria y Valladolid y, con posterioridad a dicha fecha, dieron respuesta afirmativa, igualmente, las Diputaciones de León, Palencia y Salamanca.

### **Zonas de juego infantil**

Tres actuaciones de oficio se han dirigido a comprobar la certeza de las deficiencias que, según denunciaba en determinadas campañas nacionales y en los medios de comunicación, presentaban algunas zonas de juego infantil en diversas localidades de nuestra Comunidad Autónoma.

En los expedientes **20092055** y **20092056** se analizó, respectivamente, el estado en que se encontraba el área infantil del parque del castillo (Burgos) y las zonas de juego infantil del barrio de San Mamés en la ciudad de León. En ambos expedientes se realizaron recomendaciones a los ayuntamientos implicados, en función de las deficiencias que se detectaron (en la superficie de amortiguación, equipamientos o protección) tras las visitas realizadas a las mismas por personal de la institución. Tanto el Ayuntamiento de León como el de Burgos, aceptaron nuestras recomendaciones.

El expediente **20101658** se inició tras denunciarse insistentemente en los medios de comunicación la existencia de deficiencias en una zona infantil que se pretendía instalar en la

Avenida de Papalaguinda de la ciudad de León, principalmente por su ubicación dada la cercanía que presentaba respecto de la calzada destinada al tráfico rodado.

Tras visitar la zona referida, consideramos conveniente efectuar al Ayuntamiento de León algunas consideraciones en un intento de mejorar la seguridad de esta zona infantil, si bien éramos conscientes de que las obras aún no habían concluido. La ubicación elegida a nuestro juicio no era la mejor, ya que se encuentra junto al carril bici y la calzada de circulación de vehículos. Recordamos que la ubicación de las zonas infantiles debe elegirse con cuidado y seguirse las recomendaciones que se señalan en la norma UNE 147103. Recomendamos a la Administración local que acotase la zona de forma segura, con un vallado suficientemente sólido y que cumpla los requisitos de seguridad, estabilidad estructural y de prevención de atrapamientos recogidos en la norma UNE-EN 1176-1.

Por otro lado y puesto que se trata de una zona destinada a los niños más pequeños, por la tipología de los equipos instalados, indicamos la conveniencia de la colocación de bancos dentro del recinto acotado del área para que los padres o cuidadores puedan efectuar una vigilancia efectiva de los menores, así como la retirada de alguna de las plantas presentes en este recinto, pues pueden ser potencialmente peligrosas por la ingestión de sus frutos o la presencia de espinas (Anexo A de la norma UNE 147103:2001).

Se formuló la siguiente recomendación, que en la fecha de cierre del Informe aún no había sido respondida por el Ayuntamiento de León:

*“Que, para futuras actuaciones, por parte de la Corporación municipal que VI preside, se tengan en cuenta las normas de planificación y gestión de áreas infantiles a las que hemos aludido en el cuerpo del presente escrito.*

*Respecto del área de juego infantil situada en el inicio del Paseo de Papalaguinda, se valore por parte de esa Corporación la adopción de las medidas sugeridas, para la mejora de la seguridad de esta área infantil en concreto”.*

## **CONVERSIÓN DE VIVIENDAS LIBRES FINALIZADAS EN VIVIENDAS DE PROTECCIÓN PÚBLICA**

En el mes de septiembre de 2010, tuvieron lugar en La Rioja las XXV Jornadas de Coordinación de los Defensores del Pueblo. Estas jornadas, en atención a las actuales circunstancias económicas y sociales, estuvieron dedicadas al tema del impacto de la crisis económica en el ejercicio de los derechos de las personas. Uno de los aspectos que allí se trató fue el relacionado con la necesidad de reorientar las políticas públicas de vivienda a la vista del contexto de crisis actual que, como es conocido, afecta de una forma singularmente intensa al

sector inmobiliario. En aquel marco se puso de manifiesto que una de las medidas más relevantes para minimizar, tanto como sea posible, los efectos de las crisis económica en general, y de la inmobiliaria en particular, sobre el derecho constitucional de todos a acceder a una vivienda digna y adecuada, es la consistente en el fomento y planificación de la conversión de viviendas libres finalizadas que no están siendo absorbidas por el mercado inmobiliario en viviendas de protección pública.

En este sentido, debemos reconocer que ha sido pionero en España el pacto alcanzado en el mes de marzo de 2010 por la Junta de Castilla y León, el Ministerio de Vivienda, la Federación de Municipios y Provincias, la Confederación de la Construcción de Castilla y León, el Colegio de Notarios de la Comunidad, el Decanato de Registradores de la Propiedad, el Colegio Oficial de Gestores Administrativos de Castilla y León y las entidades financieras, cuya finalidad es lograr la conversión del stock de viviendas libres en viviendas protegidas, favoreciendo con ello su salida al mercado y posibilitando a los ciudadanos el acceso a una vivienda digna. De conformidad con este acuerdo de colaboración, las viviendas libres de nueva construcción que, habiendo obtenido licencia de primera ocupación, se encuentren pendientes de venta, podrán ser calificadas como vivienda de protección pública o su adquisición podrá ser susceptible de ser declarada como actuación protegida, siempre y cuando cumplan los requisitos relativos a superficie, calidades constructivas y precio máximo. El 25 % de las viviendas que se acojan al acuerdo deben ser ofertadas en régimen de alquiler o alquiler con opción de compra.

En el acuerdo en cuestión, se especifican los compromisos asumidos por todas las partes del mismo, recayendo en la Consejería de Fomento la realización de la mayor parte de las gestiones dirigidas a la venta o alquiler de las viviendas que queden incluidas dentro de las previsiones de aquel. Así mismo, con el objeto de realizar el seguimiento de su ejecución y cumplimiento, se constituyó una comisión con un representante por cada parte firmante del acuerdo, así como por cada una de las partes de la Comisión de Vivienda del Diálogo Social (sindicatos, empresarios y Administración).

En nuestra opinión, una medida como la señalada resulta especialmente adecuada (tanto por la medida en sí como por la participación en la misma de todos los agentes e instituciones afectados) para conjugar dos de las actuaciones que, en principio, son más necesarias en la actual coyuntura económica para afrontar la efectividad del derecho de los ciudadanos a acceder a una vivienda digna y el desplome del sector inmobiliario: fomentar la vivienda de protección pública más que nunca; y poner en el mercado las viviendas libres

finalizadas que se encuentran inmovilizadas. Por este motivo, se consideró especialmente relevante constatar la implementación real del acuerdo señalado.

Con este fin, se acordó el inicio de una actuación de oficio (**20101971**) cuyo objetivo inicial es obtener información acerca de aquella implementación. En consecuencia, nos dirigimos a la Consejería de Fomento en solicitud de información acerca del número de viviendas que, en el marco del citado acuerdo, se hubieran convertido en viviendas de protección pública; del número de adquisiciones de viviendas incluidas dentro del ámbito del acuerdo cuya adquisición hubiera sido declarada como actuación protegida; del grado de cumplimiento de las previsiones que hubiera realizado la Consejería respecto a la aplicación del acuerdo; y, en fin, de las reuniones que hubiera mantenido la comisión constituida para el seguimiento del acuerdo y de su contenido.

En el Informe correspondiente al año 2011 nos referiremos al contenido de la información que sea proporcionada a esta institución por la Administración autonómica (que en la fecha de cierre del presente Informe no había sido recibida), y a la postura que adopte esta procuraduría a la vista de aquella información.

#### **PROGRAMA DE FOMENTO DEL ALQUILER**

Es ya un lugar común señalar que el fomento del alquiler debe configurarse como uno de los elementos básicos de las políticas públicas de vivienda dirigidas a proteger y a tratar de garantizar un derecho constitucional de contenido económico y social, como es el acceso a una vivienda digna y adecuada. En este sentido, aunque se ha producido un incremento en los últimos años del porcentaje de la población que reside en viviendas alquiladas (desde 2008, se ha pasado de un 11 a un 13,2 %, aproximadamente), aún estamos muy lejos del 40 % de media europea e, incluso, de un objetivo más razonable, como es el del 20 %, contemplado en la Estrategia de Economía Sostenible del Gobierno de España para el año 2020.

En Castilla y León, la Ley 9/2010, de 30 de agosto, del derecho a la vivienda de la Comunidad, ha incluido un Título V dedicado exclusivamente al "fomento del alquiler" (arts. 83 a 86) donde se regulan, con carácter general, las actuaciones integrantes del programa de fomento del alquiler, concretadas en la intermediación en el arrendamiento de vivienda entre su propietario y el futuro arrendatario y en la puesta de la vivienda, por parte de su propietario, a disposición directamente de la Administración autonómica o de entidades vinculadas a la misma. Hasta el momento, este programa de fomento del alquiler se ha venido desarrollando, fundamentalmente, a través de dos instrumentos: la Reserva de Viviendas Vacías para Alquiler (Revival) y la Bolsa de Alquiler para Jóvenes.

Como consecuencia de la relevancia concedida por la Administración autonómica a ambos mecanismos de fomento del alquiler de viviendas, la intensificación de su implementación en el mercado inmobiliario se ha configurado en la Agenda para la Población de Castilla y León 2010-2020 como una de las medidas programadas para lograr el objetivo específico de mejorar significativamente los apoyos para la emancipación de los jóvenes, dentro de un objetivo más genérico como es el de mejorar la evolución demográfica de la Comunidad. En concreto, en el Acuerdo 44/2010, de 14 de mayo, de la Junta de Castilla y León, por el que se aprobó aquella Agenda, se contemplan diversas medidas de intensificación del programa de fomento del alquiler, con el objetivo de alcanzar, en 2015, 6.000 viviendas inscritas en Revival y en la Bolsa de Alquiler y 4.000 contratos formalizados (medida 1.d.2)

Pues bien, considerando de especial interés constatar el desarrollo del programa de fomento del alquiler en Castilla y León, así como las previsiones de intensificación futura del mismo, se estimó oportuno iniciar una actuación de oficio sobre esta cuestión (**20101981**). En el marco de esta actuación, nos dirigimos a la Consejería de Fomento requiriendo a este centro directivo información acerca, entre otros extremos, de las actuaciones concretas previstas para el año 2011 dirigidas a promover la intensificación del programa de fomento del alquiler, así como del calendario establecido para su adopción.

En nuestro próximo Informe se expondrá el contenido de la información que se obtenga de la Administración autonómica y el resultado final de la tramitación de esta actuación de oficio.

## **PROTECCIÓN DEL USUARIO DE TELECOMUNICACIONES**

Uno de los sectores donde mayor conflictividad surge, año tras año, entre las empresas prestadoras de servicios y sus usuarios es el de las telecomunicaciones, entendiéndose incluidos dentro del mismo, fundamentalmente, la telefonía (fija y móvil) e Internet. Pues bien, considerando, la relevancia cada vez mayor que la prestación de estos servicios ha alcanzado en la sociedad actual y la consecuente necesidad de garantizar adecuadamente los derechos de sus usuarios finales, se estimó oportuno iniciar una actuación de oficio, con el objeto de verificar las medidas que, con el fin de garantizar la protección de los consumidores y usuarios (principio rector de la actuación de los poderes públicos contenido en el art. 16.16 del Estatuto de Autonomía) y en el ejercicio de la competencia reconocida a la Comunidad de Castilla y León en esta materia (art. 71.5 EA), se estaban llevando a cabo por los órganos competentes de la Administración autonómica en el sector concreto de las telecomunicaciones.

En atención a nuestra petición de información, se remitió a esta procuraduría un informe elaborado por la Agencia de Protección Civil y Consumo de Castilla y León, en el cual, entre otros extremos, se ponía de manifiesto que, en el ámbito nacional, existe un órgano específico en materia de protección del usuario de las telecomunicaciones, que es la Secretaría de Estado de Telecomunicaciones y para la Sociedad de la Información (Setsi) del Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, por lo que la Inspección de Consumo de Castilla y León no ostenta en exclusiva la competencia de la defensa de los consumidores y usuarios en materia de telecomunicaciones.

Sin perjuicio de lo anterior, se continuaba señalando en el informe que desde los organismos de consumo de la Junta de Castilla y León se atienden todas las reclamaciones que son presentadas en relación con el sector de las telecomunicaciones, si bien hay que matizar que aquellas no tienen el perfil de una denuncia propiamente dicha, sino que lo que se manifiesta en las mismas es una pretensión de resarcimiento económico de los perjuicios sufridos como consecuencia de una incorrecta facturación, de un irregular funcionamiento del servicio o de incidencias relativas al alta o baja de los servicios contratados. Estas reclamaciones presentadas por los consumidores en las Secciones de Consumo y en las Oficinas Municipales de Información al Consumidor son remitidas a la Junta Arbitral de Consumo de Castilla y León, a la que están adheridas las grandes operadoras de telefonía. En concreto, durante el año 2008 aquella Junta Arbitral asumió un total de 1.038 arbitrajes presentados por los usuarios de servicios de telecomunicaciones, cantidad que en 2009 había aumentado hasta un total de 1.540 arbitrajes, lo que supuso un 84% de la actividad de la Junta Arbitral de Consumo de Castilla y León.

De otra parte, la Agencia de Protección Civil y Consumo nos indicó que, con el ánimo de proporcionar a los consumidores y usuarios información para que puedan realizar una elección racional y una utilización segura y satisfactoria de los bienes y servicios que adquieran, se había dotado al portal Web de Consumo de la Junta de Castilla y León de un servicio de consultas y de dos instrumentos fundamentales para el acceso a una correcta información de los derechos que asisten a los usuarios de telecomunicaciones: la "Guía sobre la protección de datos de carácter personal en la Red" y la "Guía Básica del Consumidor", documentos en los cuales, el sector de las telecomunicaciones ocupa un apartado fundamental. Estos instrumentos habían recibido en 2009 más de 24.000 visitas. Así mismo, desde el mes de febrero de 2010 se encuentra también disponible en el mismo portal la "Guía de Comercio Electrónico: Internet fácil, rápido y seguro".

Por último, finalizaba el informe proporcionado a esta procuraduría señalando que la Conferencia Sectorial de Consumo, a través de la Comisión de Cooperación de Consumo y del Instituto Nacional de Consumo, en el marco de la programación anual de campañas de inspección, llevó a cabo sendas campañas nacionales a las que se sumó la Administración autonómica, cuyo objeto era comprobar la adecuación a la norma de consumo de los terminales y de los servicios de telecomunicaciones, tanto de telefonía fija y telefonía móvil, como de acceso a Internet.

A la vista de lo informado, se examinó, con carácter general, la labor realizada por la Administración autonómica en el ejercicio de su competencia de defensa de los consumidores y usuarios, con el objetivo de proteger los derechos de los ciudadanos que son destinatarios finales de la prestación de servicios de comunicaciones electrónicas (fundamentalmente, telefonía fija y móvil, e Internet). Para ello, es necesario referirse brevemente a la normativa donde se recogen aquellos derechos y a las competencias que corresponden a la Administración autonómica en orden a proteger los mismos y a garantizar su eficacia.

Ya señalábamos en nuestra petición de información inicial que, probablemente, como consecuencia de la especial conflictividad que existe en este sector entre los operadores prestadores de los servicios y sus usuarios, el ordenamiento jurídico ha prestado una especial atención a la protección de los segundos. En concreto, en España la normativa básica en esta materia se contenía, en la fecha de nuestra resolución, en la Ley 32/2003, de 3 de noviembre, General de Telecomunicaciones, y en el RD 899/2009, de 22 de mayo, por el que se aprueba la carta de derechos del usuario de los servicios de comunicaciones electrónicas, norma esta última que es transposición de la Directiva 2002/22/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 7 de marzo de 2002, relativa al servicio universal y a los derechos de los usuarios en relación con las redes y los servicios de las comunicaciones electrónicas (denominada Directiva del servicio universal).

Ahora bien, aunque sea reiterativo, es conveniente volver a poner de manifiesto que la existencia de las normas señaladas y de un procedimiento específico tramitado por la Setsi para resolver las reclamaciones presentadas por los usuarios no excluye que las conductas de las compañías operadoras de telecomunicaciones puedan constituir también infracciones administrativas tipificadas en la normativa general de defensa de los consumidores y usuarios, y que, en consecuencia, estos tengan derecho a ser protegidos como tales, también a través de esta última vía, por la administración competente para ello. En efecto, las mercantiles prestadoras de servicios de comunicaciones electrónicas desarrollan una actividad comercial cuyo beneficio económico se obtiene a través de las tarifas que deben ser abonadas por los

usuarios de aquellos servicios. El desarrollo de esta actividad comercial se encuentra sometido a las mismas normas jurídicas que cualquier otra actividad de aquella naturaleza y, en consecuencia, su prestación se encuentra vinculada no solo al cumplimiento de la normativa reguladora de la ordenación de los servicios de este tipo de comunicaciones, sino también al resto de reglas aplicables a toda actividad comercial, y, en particular, a las dirigidas a la defensa de los derechos e intereses de las personas en su condición de usuarios finales de tales servicios, desde la perspectiva de la legislación general de protección de los consumidores.

En este sentido, se expresa la propia exposición de motivos del RD 899/2009, de 22 de mayo, antes citado, cuando señala lo siguiente: “Esta protección específica del usuario de telecomunicaciones se añade, además, a la que todo consumidor y usuario tiene conforme a la legislación general de protección de los consumidores, en particular el texto refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios y otras leyes complementarias, aprobado por RDLeg 1/2007, de 16 de noviembre, así como la normativa autonómica dictada en la materia. La complementariedad de ambos regímenes, convierte a las telecomunicaciones en uno de los sectores cuyos usuarios gozan de un mayor nivel de protección”.

Continúa indicando la misma exposición de motivos en el siguiente párrafo: “Sin perjuicio de las competencias de las comunidades autónomas sobre protección general de consumidores y usuarios, este RD regula el régimen de protección específica de estos usuarios de comunicaciones electrónicas”.

En Castilla y León, la norma nuclear de la legislación de protección de los consumidores y usuarios es la Ley 11/1998, de 5 de diciembre, para la Defensa de los Consumidores y Usuarios de Castilla y León, norma que, en el marco de la normativa básica estatal incluida en el RDLeg 1/2007, de 16 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios, regula los derechos de los consumidores y usuarios en el ámbito de la Comunidad, tipifica las infracciones vulneradoras de aquellos derechos y establece las competencias de la Administración autonómica y de las corporaciones locales en orden a la prevención y represión de aquellas conductas ilícitas.

Esta Ley, a los efectos que aquí nos interesan, tipifica como infracciones administrativas conductas que pueden ser cometidas, entre otros prestadores de servicios, por los operadores de telecomunicaciones. Sin ánimo exhaustivo, se puede citar la oferta, promoción, publicidad o información falsa o engañosa de bienes o servicios, el incumplimiento de las normas que prohíben la utilización de cláusulas abusivas, o el incumplimiento de las normas sobre precios autorizados, publicidad de precios y facturación (art. 24, puntos 5, 6, y 8

de la Ley indicada). A lo anterior, cabe añadir que la disposición adicional cuarta de la misma Ley extiende la potestad sancionadora de la Junta de Castilla en materia de defensa del consumidor a todas las infracciones administrativas que se cometan en el ámbito de su territorio, cualquiera que sea el domicilio del presunto infractor.

En definitiva, la existencia de unas normas propias de ordenación de los servicios de comunicaciones electrónicas no excluye que determinadas conductas llevadas a cabo por los prestadores de los mismos no puedan ser prevenidas y reprimidas en el marco de lo dispuesto en la legislación de defensa de consumidores y usuarios, cuando aquéllas se encuentren tipificadas como ilícitos administrativos en esta última. Los poderes públicos tienen la obligación, en el marco de sus respectivas competencias, de adoptar medidas eficaces dirigidas a garantizar a los consumidores y usuarios la protección de sus legítimos intereses y el ejercicio de sus derechos (art. 51.1 CE y 1 de la Ley 11/1998, de 5 de diciembre, para la Defensa de los Consumidores y Usuarios de Castilla y León), tales como velar por el respeto y eficacia de los mismos y sancionar las conductas que supongan su vulneración y se encuentren tipificadas como infracciones administrativas.

Sin embargo, la práctica ha puesto de manifiesto que la teórica complementariedad entre la protección específica del usuario de los servicios de comunicaciones y la general de los consumidores y usuarios llevada a cabo por las administraciones autonómicas, no ha sido tal, asumiendo un protagonismo casi absoluto la primera, desarrollada por la Setsi, y quedando en un papel secundario, cuando no residual, la segunda.

La experiencia de los Defensores del Pueblo en este ámbito, como receptores de reclamaciones en materia de telecomunicaciones, así lo atestigua. No en vano, en una de las conclusiones alcanzadas en las XXIV Jornadas de Coordinación de las Defensorías del Pueblo, celebradas en el mes de octubre de 2009 en torno, precisamente, a los diferentes aspectos relacionados con los derechos de los ciudadanos y las tecnologías de la información y la comunicación, se señaló (Conclusiones 4 y 5) lo que a continuación se transcribe:

*“El reciente proceso de reformas de los distintos Estatutos de Autonomía evidencia que las Comunidades Autónomas van a desempeñar un papel muy importante en la protección de los derechos de la ciudadanía relacionados con la Sociedad de la Información y del Conocimiento y la protección de los derechos de consumidores y usuarios. En coherencia con ello, sin perjuicio de las competencias estatales, se deben arbitrar las medidas legales y técnicas para que, en el marco de las Comunidades Autónomas, las Defensorías puedan ejercer la defensa de los derechos de los usuarios de las TIC en su ámbito territorial.*”

(...)

*Del mismo modo, será esencial potenciar la función de inspección y tutela de los derechos de los consumidores y usuarios frente a las entidades prestadoras de estos servicios, disponiendo de medidas ágiles de mediación y solución de conflictos, a la vez que estableciendo un régimen sancionador efectivo que disuada a las operadoras de determinadas prácticas que utilizan de manera reiterada vulnerando los derechos de los usuarios de los servicios”.*

Ciñéndonos al ámbito de la Comunidad de Castilla y León, procede señalar que esta institución ya ha tenido ocasión de formular resoluciones relacionadas con la prestación de servicios de telecomunicaciones en este sentido.

Así, en el año 2002, se formuló una resolución a la, entonces, Consejería de Industria, Comercio y Turismo para que la misma, a través de los servicios de consumo que dependían de aquel centro directivo en aquella fecha, actuara en orden a verificar y sancionar las posibles infracciones a la legislación de protección de consumidores y usuarios que se pudieran estar cometiendo a través de los denominados servicios de tarificación adicional (**Q/943/01**).

Por su parte, en 2003 se formuló una nueva resolución, en este caso dirigida a la Consejería de Sanidad, competente aquel año en materia de consumo, respecto a las infracciones que se pudieran estar cometiendo en este ámbito mediante la emisión de información o publicidad engañosa por parte de mercantiles que operan en el sector de las telecomunicaciones (**Q/1212/02**).

Una referencia amplia a ambas resoluciones se encuentra incluida en los Informes anuales correspondientes a ambos años presentados por esta procuraduría ante las Cortes de Castilla y León.

Pues bien, a la vista del contenido del informe elaborado por la Agencia de Protección Civil y Consumo, se puede afirmar que el carácter excesivamente residual de la intervención de la Administración autonómica en el ámbito de la protección de los derechos de los usuarios finales de servicios de comunicaciones electrónicas, en su condición de instancia administrativa competente en materia de consumo, se continúa manteniendo en la actualidad. En efecto, del contenido del informe se desprende que, mientras se vienen desarrollando de forma amplia y eficaz las actividades dirigidas a ofrecer información acerca de sus derechos a los usuarios del sector y a tratar de garantizar la efectividad de los mismos a través del sistema arbitral de consumo, no se puede realizar la misma afirmación respecto a las actuaciones inspectoras, cuyo objetivo debe ser velar por el cumplimiento de las normas sobre protección de los

consumidores, y punitiva, cuya finalidad es la sanción de las actuaciones que constituyan incumplimientos de aquellas normas tipificados por la Ley como ilícitos administrativos (sobre ambas, actuación inspectora y sancionadora, se pedían datos detallados en nuestra solicitud de información).

Así, en cuanto a la actuación inspectora, en el informe proporcionado a esta procuraduría se hace referencia a la participación de la Administración de consumo en dos campañas llevadas a cabo en este ámbito a través de la Comisión de Cooperación de Consumo y del Instituto Nacional de Consumo, respectivamente. Sin embargo, no se hace constar ni las actuaciones inspectoras desarrolladas en el desarrollo de aquellas campañas, ni el resultado de las mismas. Respecto a la actividad sancionadora, tampoco se señala el número de procedimientos sancionadores incoados por posibles vulneraciones por parte de las compañías operadoras de telecomunicaciones de los derechos de los usuarios de estos servicios reconocidos en la normativa general de protección de consumidores y usuarios, motivo por el cual se deduce que no se ha iniciado ninguno (máxime cuando en el propio informe se argumenta que las reclamaciones presentadas por los ciudadanos en este ámbito, debido a las pretensiones contenidas en las mismas, son derivadas hacia el sistema arbitral de consumo).

En consecuencia, se puede concluir que, si bien es cierto, como se señala en el informe remitido a esta institución, que la Inspección de Consumo no ostenta en exclusiva la competencia de la defensa de los usuarios en materia de telecomunicaciones, del contenido de aquel se desprende que, en nuestra opinión, sería conveniente que esa Administración autonómica incrementara su actividad inspectora y, en su caso, sancionadora, en el ámbito material que aquí nos ocupa.

En este sentido, a juicio de esta procuraduría, la Inspección de Consumo debe jugar un papel fundamental, en el marco de las funciones atribuidas a la misma por la Ley 11/1998, de 5 de diciembre, y por el Decreto 39/2002, de 7 de marzo, que la desarrolla, en el citado incremento de la actividad de la Administración autonómica dirigida a tratar de garantizar el cumplimiento de las normas sobre protección de los consumidores en el ámbito de la prestación de los servicios de comunicaciones electrónicas. Así, la conflictividad existente en el sector justificaría que se programaran actuaciones de inspección generales y propias, en el sentido indicado por el art. 8 del citado Decreto regulador de la Inspección de Consumo de Castilla y León, pudiendo ser utilizada como fundamento para diseñar aquella programación la información que se derive de las propias reclamaciones presentadas por los ciudadanos que se derivan hacia el sistema arbitral de consumo. No sería extraño que, de los conflictos que más frecuentemente se planteen en aquellas reclamaciones, puedan deducirse las irregularidades

concretas en la prestación de estos servicios constitutivas de las infracciones administrativas en materia de protección de consumidores y usuarios que se pudieran estar cometiendo de forma más generalizada en Castilla y León.

No faltan ejemplos de otras comunidades autónomas que desarrollan campañas generales de este tipo. Sin ánimo exhaustivo, se pueden citar los casos de la campaña general desarrollada en 2008 en relación con el servicio de telefonía móvil con contrato por el Departamento de Sanidad y Consumo de la Comunidad Autónoma del País Vasco o la realizada en 2007 por la Inspección de Consumo de la Comunidad Autónoma del Principado de Asturias, cuyo objeto fueron los servicios de telecomunicaciones (voz y datos).

En cuanto a la participación de la Administración autonómica en campañas nacionales, aunque no se hacía referencia a ello en el informe remitido a esta institución, en la página web del Instituto Nacional de Consumo se hace referencia a la participación de Castilla y León en una campaña a desarrollar en este año 2011 cuyo objetivo es verificar el cumplimiento de la normativa vigente en relación con los servicios de telefonía móvil e Internet. No obstante, esta participación no es incompatible con el desarrollo de campañas autonómicas propias referidas a servicios no incluidos en aquella (como la telefonía fija) o a aspectos no contemplados en la campaña nacional.

En cualquier caso, lo más relevante de una actuación inspectora general programada como la sugerida por esta institución es su contenido, concretado en el número de actuaciones inspectoras individuales llevadas a cabo y en su resultado, expresado en las irregularidades que se constaten en su desarrollo.

Respecto a la actividad sancionadora, si se acreditara, como consecuencia de la actuación inspectora desplegada, la efectiva comisión por los prestadores de los servicios de comunicaciones electrónicas de alguna de las conductas constitutivas de las infracciones administrativas tipificadas en la legislación de protección de los consumidores y usuarios, procedería llevar a cabo un adecuado ejercicio de la potestad sancionadora como medida represiva de las conductas lesivas para los derechos e intereses de los usuarios de aquellos servicios. Aquí, el fundamento de la potestad punitiva de la Administración se encuentra en la necesidad de garantizar la protección de los derechos e intereses de los destinatarios finales de los servicios de comunicaciones electrónicas, en su condición de usuarios de los mismos.

En consecuencia, sin perjuicio de que los hechos ilícitos constatados pudieran infringir también alguna o algunas de las obligaciones impuestas a los operadores en el RD 899/2009, de 22 de mayo, por el que se aprueba la carta de derechos del usuario de los servicios de comunicaciones electrónicas, en estos supuestos se deberán incoar, instruir y resolver los

correspondientes procedimientos sancionadores, de conformidad con lo dispuesto en la Ley 11/1998, de 5 de diciembre, en la LRJPAC y en el Decreto 189/1994, de 25 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento Regulator del Procedimiento Sancionador de la Administración de la Comunidad de Castilla y León.

En conclusión, la existencia de irregularidades en la actuación desarrollada por los operadores que prestan servicios de comunicaciones electrónicas puede dar lugar no sólo a incumplimientos a la normativa reguladora de su sector de actividad, sino que también pueden constituir infracciones administrativas tipificadas en la legislación general de protección de los consumidores. El amplio número de reclamaciones presentadas por los ciudadanos en este sector de actividad y la escasa actividad inspectora y sancionadora llevada a cabo en este ámbito por la Administración autonómica en el ejercicio de su competencia de defensa de consumidores y usuarios, motivaron la formulación una resolución cuya finalidad no era otra que garantizar una mayor protección de los derechos e intereses de los usuarios finales de los servicios de telecomunicaciones.

En virtud de todo lo expuesto, se formuló a la Consejería de Interior y Justicia la siguiente resolución:

*“Con la finalidad de garantizar una protección efectiva de los derechos e intereses legítimos de las personas que sean usuarios finales de los servicios de comunicaciones electrónicas y en el ejercicio de la competencia reconocida a la Comunidad de Castilla y León en materia de defensa de los consumidores y usuarios, adoptar las siguientes medidas:*

*Primero.- Programar actuaciones de inspección generales y propias en este ámbito, en el sentido indicado en el art. 8 del Decreto 39/2002, de 7 de marzo, por el que se regula la Inspección de Consumo, dirigidas a velar por el efectivo cumplimiento de la legislación general de protección de los consumidores en el ámbito de los servicios de telefonía (fija y móvil) e Internet.*

*Segundo- A la vista de los resultados de la actuación inspectora señalada, acordar la incoación de los procedimientos sancionadores que correspondan, considerando las irregularidades que constituyan infracciones administrativas tipificadas en la Ley 11/1998, de 5 de diciembre, para la Defensa de los Consumidores y Usuarios de Castilla y León, cuya comisión se constate”.*

A la fecha de cierre del Informe, no constaba la respuesta de la Consejería de Interior y Justicia a nuestra resolución.

## **COSTE DE LAS LLAMADAS AL SERVICIO TELEFÓNICO 012 DE INFORMACIÓN ADMINISTRATIVA Y ATENCIÓN AL CIUDADANO**

Esta procuraduría consideró oportuno iniciar una actuación de oficio relacionada con el coste económico que deben asumir los ciudadanos al utilizar el Servicio Telefónico 012 de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, así como con la información que se pone a disposición de aquéllos acerca del citado coste.

Señalábamos en nuestro requerimiento de información que la implantación de un teléfono único de información administrativa y atención al ciudadano a través del cual se ofrece a los ciudadanos una vía rápida de acceso a la información de interés público responde a los principios constitucionales y legales que deben presidir la actuación de todas las administraciones públicas.

En consecuencia, el establecimiento y funcionamiento del Servicio Telefónico 012 de Información Administrativa y Atención al Ciudadano de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, regulado por el Decreto 193/2001, de 19 de julio, y por la Orden de 17 de mayo de 2002, de la, entonces, Consejería de Presidencia y Administración Territorial, únicamente puede ser valorado de forma positiva.

Ahora bien, al erigirse este servicio telefónico en una de las vías fundamentales a través de las cuales los ciudadanos pueden hacer efectivo su derecho a recibir información administrativa, cobran especial relevancia las características del funcionamiento de aquel servicio y, en concreto, las tarifas que los ciudadanos deben abonar como contraprestación económica a su utilización.

Por este motivo, se estimó conveniente dirigirnos a la Consejería de Administración Autonómica con el fin de que pusiera en nuestro conocimiento, entre otros datos, el coste para el ciudadano del establecimiento de llamada al Servicio Telefónico 012 y las tarifas aplicables durante la duración de la misma, así como la existencia de algún mecanismo a través del cual se informase a los ciudadanos de estos extremos.

En atención a nuestra petición de información, se remitió por la citada Consejería de Administración Autonómica un informe en el cual se hizo constar, en primer lugar, que las tarifas de las llamadas al teléfono 012 de atención ciudadana autonómica no están reguladas y, por tanto, cada compañía operadora tiene establecidas unas tarifas diferentes. Estas cambian con bastante frecuencia y dependen de las diferentes ofertas que cada operadora ofrece a sus clientes, según franjas horarias, dependiendo en algún caso, incluso, del día de la semana en el

que se efectúa la llamada. En consecuencia, las, cuando menos, veintitrés operadoras de telefonía, entre fijos y móviles, que existen facturan importes diferentes por este servicio.

Además, las comunidades autónomas que disponen del servicio 012 ofertan un número 902 para recibir las llamadas realizadas desde fuera de su respectivo ámbito territorial, con un coste diferente al que tienen las llamadas realizadas al 012 desde dentro de la Comunidad de que se trate.

En el siguiente cuadro se exponen, con exclusión del Impuesto sobre el Valor Añadido, las diferentes tarifas existentes para las principales operadoras en la fecha de remisión del informe proporcionado a esta institución:

<b>Operador</b>	<b>Establecimiento de llamada</b>	<b>Coste adicional por segundo</b>
Telefónica (fijo)	0,342577 € (tarifa plana)	-
ONO (fijo)	0,342577 € (tarifa plana)	-
Movistar	0,15 €	0,0042 €
ONO (móviles)	0,30 €	0,0042 €
Jazztel	0,23 €	0,030 €
Vodafone	0,15 €	0,0042 €
Yoigo	Depende del servicio contratado	Depende del servicio contratado

Estas mismas oscilaciones se dan, según nos informaba la administración, cuando la llamada tiene su origen fuera de Castilla y León y se marca el 902 910 012. Sirva como referencia la tarifa de Movistar que es 0,15 € por establecimiento de llamada, más 0,0067€/segundo.

En cualquier caso, sobre la Administración de la Comunidad de Castilla y León no revierte ningún beneficio económico derivado del coste de estas llamadas, puesto que se optó en su momento por la contratación de la modalidad no retribuida.

Se continuaba indicando en el informe remitido que esta variabilidad de precios -así como la escasa estabilidad de los mismos- ha hecho que prácticamente todas las comunidades hayan retirado la información de precios de sus folletos y sus páginas web. La información que se facilitaba en algunos casos hacía referencia al precio más económico (tarifa plana), pero no incluía el resto de tarifas. La excepción a lo anterior es la Comunidad Autónoma de Cataluña,

puesto que esta Comunidad optó por licitar en un lote aparte las llamadas a los servicios de numeración especial dentro del procedimiento de adjudicación global de los servicios de telecomunicaciones del Gobierno de la Generalidad. De esa forma la empresa adjudicataria debía garantizar un precio único para todas las llamadas al servicio 012, para lo que la misma debía alcanzar acuerdos con el resto de operadoras para lograr ese modelo de tarificación global. La empresa adjudicataria fue Telefónica, estableciéndose un precio de 0,33 € por establecimiento de llamada, más 0,00145 €/segundo (en la página web de la Generalidad se especifica que este precio incluye el IVA).

El informe elaborado en atención a nuestra solicitud de información finaliza indicando que, con fecha 1 de diciembre de 2009, en una reunión celebrada en Barcelona en la que participaron los responsables de los servicios de atención al ciudadano 012 de casi todas las comunidades autónomas, se planteó la necesidad de trasladar a la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones y al Ministerio de Industria, Turismo y Comercio la conveniencia de regular las tarifas de las llamadas al 012, así como, de reducir su precio por tratarse de un servicio público.

A la vista de lo informado, esta procuraduría, partiendo del reconocimiento de la labor desarrollada por la Administración de la Comunidad de Castilla y León en orden a la implantación y funcionamiento del Servicio Telefónico 012 de Información Administrativa y Atención al Ciudadano desde el año 2003, consideró oportuno realizar varias sugerencias dirigidas a mejorar el mismo y, en concreto, a reducir el coste económico de su utilización para los ciudadanos y a informar adecuadamente a los mismos de este coste.

Para ello, se comenzó poniendo de manifiesto la relación directa que existe entre un servicio de atención ciudadana como el que aquí nos ocupa y el derecho a recibir información de la administración como parte integrante del derecho a una buena administración reconocido en el art. 12 EA. En desarrollo de este precepto estatutario se aprobó la Ley 2/2010, de 11 de marzo, de Derechos de los Ciudadanos en sus relaciones con la Administración de la Comunidad de Castilla y León y de Gestión Pública. Precisamente, el Capítulo II del Título I de esta Ley se dedica al derecho a la información, previéndose en el art. 13 de la misma lo siguiente:

**“Artículo 13.- Sistema de Información al Ciudadano**

1.- La información se canalizará a través de un sistema de carácter único, multicanal, horizontal e interoperable, con el fin de garantizar la máxima efectividad al derecho de los ciudadanos a recibir información reconocido en el artículo anterior.

2.- El sistema de información contendrá, bajo una imagen corporativa homogénea, toda la información de interés para los ciudadanos en sus relaciones con la Administración autonómica, presentándola de forma integrada, sistematizada, actualizada, inteligible y accesible”.

Pues bien, uno de los canales a través de los que se articula el sistema de información de la Administración autonómica es mediante el servicio telefónico 012. De conformidad con lo dispuesto en el Plan Nacional de Numeración Telefónica, aprobado por RD 2296/2004, de 10 de diciembre, se trata de uno de los números cortos atribuidos a servicios de interés social (tipo A), establecido para los servicios de información de las comunidades autónomas.

Estos servicios de atención telefónica tampoco son ajenos al progresivo proceso de implantación de la denominada administración electrónica. De hecho, su existencia viene impuesta por la propia Ley 11/2007, de 1 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos, cuyo art. 8.1 (precepto básico, según establece la Disposición final primera de la Ley), dispone que “las Administraciones Públicas deberán habilitar diferentes canales o medios para la prestación de los servicios electrónicos, garantizando en todo caso el acceso a los mismos a todos los ciudadanos, con independencia de sus circunstancias personales, medios o conocimientos, en la forma que estimen adecuada”.

El apartado segundo de este artículo dispone, en este caso para la Administración General del Estado, la obligación de ésta de garantizar el acceso de los ciudadanos a los servicios electrónicos a través, entre otros canales, de los servicios de atención telefónica que, en la medida en que los criterios de seguridad y las posibilidades técnicas lo permitan, faciliten a los ciudadanos el acceso a las informaciones y servicios electrónicos a los que se refieren los apartados anteriores (art. 8.2 c)).

Regresando a Castilla y León, también en la Ley 2/2010, de 11 de marzo, de Derechos de los Ciudadanos en sus relaciones con la Administración de la Comunidad de Castilla y León y de Gestión Pública, antes citada, se establece la obligatoriedad de mantener estos servicios de atención telefónica. En concreto, en su art. 44.2 se establece lo siguiente: “Se facilitará el acceso por medios electrónicos a las personas con mayores dificultades mediante asistencia y recursos técnicos en las oficinas presenciales de información y atención al ciudadano y por medio del servicio telefónico de información y atención al ciudadano”.

En definitiva, de lo hasta aquí afirmado se puede concluir que la efectividad del derecho a recibir información de la Administración autonómica exige garantizar el acceso de todos los ciudadanos, con independencia de sus medios económicos, a un servicio de atención

telefónica que, en cualquier caso, debe ser complementario de otras formas electrónicas de acceso a aquella información.

La Administración autonómica es consciente de lo anterior y, por este motivo, la continua mejora del servicio de atención telefónica 012 se incluye en la planificación de modernización administrativa y de implantación de la administración electrónica.

Así, en primer lugar, el Plan de Modernización de la Administración de Castilla y León 2008-2011, aprobado por Acuerdo 32/2008, de 17 de abril, recoge dentro de su Objetivo Específico de Garantizar el acceso a la información, la accesibilidad y la atención a los ciudadanos por el canal que elijan, como líneas de actuación la reorganización, mejora y difusión del teléfono 012 y la integración de todos los teléfonos sectoriales en el mismo.

Por su parte, en el Plan de Implantación de la Administración Electrónica 2009-2011, aprobado por Acuerdo 29/2009, de 12 de marzo, de la Junta de Castilla y León, se contemplan diversas medidas para el desarrollo del canal telefónico 012 como centro de atención de e-administración y, en concreto, como vía de acceso del ciudadano a información administrativa general, especializada y particular.

Ahora bien, a juicio de esta institución, la mejora de este canal de acceso exige a la administración, cuando menos, tratar de reducir el coste económico de su utilización para los ciudadanos y, en todo caso, facilitar una mayor información acerca de tal coste.

Evidentemente, la regulación final de las tarifas de las llamadas al 012 es una cuestión que escapa de las competencias propias de la Administración autonómica. No obstante, como se señala en el informe remitido, existen iniciativas conjuntas de las administraciones autonómicas dirigidas a instar a los organismos estatales competentes a modificar a la baja aquellas tarifas, considerando el carácter de servicio público que reviste la atención telefónica a través de aquel número.

A continuación se enuncian tres medidas, cuya puesta en funcionamiento sí entra dentro del ámbito competencial de esa Administración autonómica, y que, a nuestro juicio, podrían contribuir a abaratar el coste que los ciudadanos deben asumir para acceder a la información administrativa a través de este canal y a mejorar el conocimiento tanto sobre aquel coste, como de las alternativas a través de las cuales pueden hacer frente al mismo.

1.- Establecimiento de una tarifa única para todas las llamadas que se realicen al 012

Del contenido del informe remitido a esta procuraduría se desprende que en Castilla y León, al igual que ocurre en casi todas las comunidades autónomas, no se puede informar a los ciudadanos del coste de la llamada que lleven a cabo al 012 con carácter previo a su

realización, puesto que ese coste depende de la operadora con la que aquéllos tengan contratado el servicio telefónico y de la tarifa establecida en su contrato. Es obvio que esta situación genera una inseguridad que impide al ciudadano adoptar una decisión, basada en criterios económicos, acerca del canal que desea utilizar para acceder a una concreta información administrativa.

Para esta institución cualquier coste, por reducido que sea, que deba asumir un ciudadano para hacer efectivo un derecho, como es el del acceso a la información administrativa, es elevado. Pero si, al hecho de verse obligado a abonar una cantidad económica para obtener información de esa Administración autonómica por vía telefónica, se añade el de que no pueda ser informado previamente de la cuantía de esta cantidad, la situación de inseguridad que se produce parece poco acorde con los principios que deben regir las relaciones entre los sujetos públicos y los ciudadanos, así como con los derechos reconocidos a estos últimos en el ordenamiento jurídico en el marco de tales relaciones.

Por este motivo, a juicio de esta institución, es más adecuada una forma de gestión del servicio, como la utilizada en Cataluña, donde se garantiza una tarifa única, lo más reducida posible, de forma tal que los ciudadanos que acceden a este canal de comunicación pueden conocer previamente el coste económico que deben asumir para hacer posible este acceso.

Aun cuando éramos conscientes de que esta sugerencia probablemente solo podía ser atendida tras finalizar el plazo de ejecución del actual contrato de adecuación, explotación y mantenimiento del teléfono 012 de la Comunidad de Castilla y León, se consideró conveniente ponerla de manifiesto para su valoración por la Consejería competente.

## 2.- Publicitar suficientemente el número de telefonía fija asociado al 012

Según se pone de manifiesto en la página web de la Junta de Castilla y León ([www.jcyl.es](http://www.jcyl.es) / Atención Telefónica 012), también se puede acceder al servicio 012 marcando el número de telefonía fija 983 327 850. Esta alternativa resulta especialmente interesante para todos aquellos ciudadanos que disponen de tarifas planas o bonificadas que les permiten llamar al número de nueve cifras citado sin tener que asumir coste alguno, a diferencia de lo que ocurriría si la llamada se realizara al número corto 012.

Esta circunstancia no sólo concurre en los casos de números cortos como el que aquí nos ocupa, sino que también se da en relación con los números especiales 901 y 902. Respecto a los mismos y directamente relacionado con esta sugerencia, se puso de manifiesto que el día 4 de junio de 2010 se publicó en el BOCG. Congreso de los Diputados, serie D, núm. 403, la aprobación por la Comisión de Sanidad, Política Social y Consumo de una Proposición no de Ley

en los siguientes términos: “El Congreso de los Diputados insta al Gobierno a impulsar las medidas necesarias para que las empresas y Administraciones Públicas publiciten los números de telefonía fija asociados a los números especiales 901 y 902 en todos los soportes de información comercial que manejen”.

El fundamento de esta Proposición no de Ley, como se desprende del contenido del debate de la misma, es evitar, precisamente, que los ciudadanos se vean excluidos de los beneficios derivados de las tarifas planas o bonificadas para los usuarios de telefonía fija, en el supuesto de que tengan contratadas las mismas, al tener que utilizar los números especiales 901 y 902, por no conocer el número de telefonía fijo asociado a aquellos.

Sin embargo, en el supuesto del servicio de atención telefónica que aquí nos ocupa no se hace constar en el propio folleto informativo del 012, que se puede descargar en formato PDF en la dirección electrónica antes citada, el número de telefonía fijo asociado al mismo.

Asimismo, a modo de ejemplo, podemos citar tres supuestos donde se hace referencia a la posibilidad de utilizar el servicio 012, sin mencionar tampoco la posibilidad de acceder al mismo a través del número de telefonía fija antes identificado:

- Folleto de Ayudas a la Vivienda 2010, que también se puede descargar en formato PDF en la dirección [www.vivienda.jcyl.es](http://www.vivienda.jcyl.es)).

- Portal Teléfono de Atención al Consumidor, al que se puede acceder en la dirección [www.consumo.jcyl.es](http://www.consumo.jcyl.es)).

- Portal *Atención a Usuarios*, al que se puede acceder en la dirección [empepublico.jcyl.es](http://empepublico.jcyl.es)).

Se trata tan solo de tres ejemplos donde el ciudadano, que podría acceder al servicio de forma gratuita si conociera el número de telefonía fijo asociado al 012 y dispusiera de una tarifa plana o bonificada para usuarios de telefonía fija, no tiene la posibilidad de hacerlo al desconocer el número asociado.

En consecuencia, esta institución considera que siempre que se haga referencia al servicio de atención telefónica 012, en cualquier tipo de soporte (papel, Internet o cualquier otro), debe hacerse constar expresamente la posibilidad de acceder al mismo llamando al número de telefonía fija 983 327 850, por si la misma permitiera al ciudadano utilizar el servicio sin tener que asumir coste económico alguno.

3.- Potenciación de la información a través del correo electrónico ([información012@jcy.l.es](mailto:información012@jcy.l.es)) y desarrollo de un sistema de alertas mediante mensajes cortos en el teléfono móvil y del propio correo electrónico

Aunque no se trate propiamente del Servicio Telefónico 012, considerando el hecho de que la utilización del mismo implica un coste económico que debe satisfacer el ciudadano, aquellas personas que, por la formación que poseen y por la infraestructura tecnológica de la que disponen, pueden acceder a este servicio a través del correo electrónico, deben ver garantizado su derecho a ser atendidos de esta forma por la Administración autonómica. En efecto, junto al mantenimiento del servicio de atención telefónica, es conveniente, a juicio de esta procuraduría, ofrecer facilidades para la utilización del correo electrónico y el desarrollo de sistemas de alertas a través de SMS.

En otras palabras, aquellas personas que dispongan de un ordenador o de un dispositivo móvil con acceso a Internet a través de una tarifa plana deben tener la posibilidad de acceder a la información administrativa sin necesidad de asumir el coste económico derivado de la utilización del servicio telefónico. Para ello, es preciso que, en el marco de las medidas contempladas en el Plan de Implantación de la Administración Electrónica 2009-2011, se potencie el sistema de información a través del correo electrónico, garantizando una rápida contestación a las peticiones de información que se realicen a través de esta vía, y desarrollando un sistema eficaz de alertas a través de SMS y de correo electrónico.

En definitiva, partiendo del reconocimiento del trabajo desarrollado por la Administración de la Comunidad de Castilla y León para la implantación y funcionamiento del Servicio Telefónico 012 de Información Administrativa y Atención al Ciudadano, esta institución considera que la efectividad del derecho de todos a recibir información de la administración hace conveniente la adopción de diversas medidas dirigidas a reducir el coste económico que deben asumir los ciudadanos por la utilización de aquel servicio y a mejorar la información puesta a disposición de éstos acerca de este coste.

En virtud de todo lo expuesto, se remitió a la Consejería de Administración Autonómica la siguiente resolución:

*“Con la finalidad de garantizar adecuadamente el derecho de todos los ciudadanos a recibir información de la Administración autonómica, adoptar las siguientes medidas en relación con el Servicio Telefónico 012 de Información Administrativa y Atención al Ciudadano:*

*Primero.- Valorar, cuando menos en el momento de finalización de la ejecución del actual contrato de adecuación, explotación y mantenimiento del teléfono 012, el establecimiento de una tarifa única, lo más reducida posible, para todas las llamadas que se realicen al mismo, con independencia del operador desde el que se lleven a cabo, informando adecuadamente a todos los ciudadanos del importe de esta tarifa.*

*Segundo.- Publicitar en todos los supuestos en los que se haga referencia al servicio de atención telefónica 012, cualquiera que sea el soporte utilizado (papel, Internet o cualquier otro), la posibilidad de acceder al mismo a través del número de telefonía fijo asociado a aquel (983 327 850) y la ausencia de coste económico en este último caso si el usuario de telefonía fija dispone de una tarifa plana o bonificada.*

*Tercero.- En el marco de lo dispuesto en el Plan de Implantación de la Administración Electrónica 2009-2011, aprobado por Acuerdo 29/2009, de 12 de marzo, de la Junta de Castilla y León, potenciar el sistema de información a través del correo electrónico (informacion012@jcy.l.es) garantizando una rápida contestación a las peticiones de información que se realicen a través de esta vía, y desarrollando un sistema eficaz de alertas a través de mensajes cortos en el teléfono móvil y al correo electrónico”.*

En la fecha de cierre del Informe, la Consejería de Administración Autonómica no había dado respuesta a nuestra resolución.

## **FALTA DE DESARROLLO REGLAMENTARIO DE LA NORMATIVA DE PREVENCIÓN AMBIENTAL**

Se inició una actuación de oficio a finales del año 2009 (**20092083**) para conocer las actuaciones adoptadas por las administraciones ante la falta de desarrollo de la normativa de prevención ambiental en lo referente a las actividades sujetas a comunicación ambiental (art. 58.3 de la Ley 11/2003, de 8 de abril, de Prevención Ambiental). En efecto, esta omisión ya fue puesta de relieve en otra actuación iniciada por esta procuraduría en el año 2004 (**OF/54/04**), que dio lugar a una resolución dirigida a la Consejería de Medio Ambiente de la Junta de Castilla y León en la que se recomendaba lo siguiente:

*“Que se cumpla el mandato establecido en la Disposición Adicional Sexta de la Ley 11/2003, de 8 de abril, de Prevención Ambiental de Castilla y León, en el sentido de desarrollar reglamentariamente ésta antes del 15 de junio del presente año y, especialmente, en la documentación precisa en las actividades sujetas a comunicación establecidas en el art. 58 de la norma. Se trataría así de evitar inseguridades jurídicas, tanto a los promotores de las actividades sujetas a comunicación, como a los*

*ayuntamientos encargados de recibir dicha comunicación, al no saber cuál es la documentación preceptiva a adjuntar con dicha comunicación”.*

Con fecha 17 de noviembre de 2004, se recibió la respuesta de la Consejería, comunicando que aceptaba la presente resolución, y que estaba trabajando en el estudio del desarrollo reglamentario de la presente norma.

Sin embargo, pasado el tiempo y al no haberse aprobado todavía dicho reglamento, esta procuraduría volvió a solicitar información a ese centro directivo, con el fin de conocer si había cumplido lo aceptado en su momento, requiriendo al mismo tiempo información a los Ayuntamientos con una población superior a 5.000 habitantes con el fin de saber si se habían aprobado ordenanzas municipales. Sobre esta cuestión, debemos indicar que, a lo largo del año 2010, todas las administraciones a las que se pidió información, remitieron los informes solicitados.

Así, la Administración autonómica, en el informe remitido, consideraba que se había dado cumplimiento a lo dispuesto en la disposición final sexta de la Ley de Prevención Ambiental, ya que se habían aprobado varias normas que desarrollaban la citada Ley 11/2003: así, se citaba, entre otros, el Decreto 32/2009, de 7 de mayo, que regula el funcionamiento y composición de las comisiones de prevención ambiental y el Decreto 8/2008, de 31 de enero, por el que se modificó el plazo de vigencia de determinadas licencias ambientales y del procedimiento de renovación de estas. Asimismo, la Consejería informaba de las múltiples modificaciones introducidas en la Ley 11/2003 tras su aprobación -Decreto 70/2008, Ley 1/2009, DL 3/2009, entre otras- *“atendiendo siempre la búsqueda de una mayor eficacia en la gestión administrativa y en la atención al ciudadano”.*

En lo que se refiere a la intervención de los Ayuntamientos de más de 5000 habitantes, debemos indicar que solamente un 37% de los mismos disponían de ordenanza de prevención ambiental, siendo estos los siguientes: Ávila, Arenas de San Pedro, Burgos, Briviesca, Astorga, La Bañeza, Villablino, Fabero, San Andrés del Rabanedo, Aguilar de Campoo, Venta de Baños, Salamanca, Béjar, Carbajosa de la Sagrada, Ciudad Rodrigo, Guijuelo, Villares de la Reina, Segovia, Arroyo de la Encomienda, Íscar y Medina de Rioseco. El resto no disponían de ordenanza municipal, aunque algunos de ellos indicaban que tenían intención de aprobar una normativa específica (Candeleda, Las Navas del Marqués, Aranda de Duero, León, Ponferrada, Villaquilambre, Peñaranda de Bracamonte, San Ildefonso-La Granja, El Burgo de Osma-Ciudad de Osma, Valladolid, Simancas, Tordesillas y Benavente). Finalmente, debemos mencionar que algunos de los Ayuntamientos (Aranda de Duero, León, El Burgo de Osma-

Ciudad de Osma, Peñafiel y Valladolid) habían expuesto la necesidad de esperar a la transposición de la Directiva de Servicios (Directiva 2006/123/CE).

Para analizar esta cuestión, debemos partir del hecho de que la normativa autonómica de prevención ambiental estableció un distinto régimen para las actividades sujetas a su ámbito de aplicación según la incidencia que el ejercicio de estas pudiera tener en el medio ambiente: las que precisan autorización ambiental, las sujetas a licencia ambiental -en las que puede intervenir o no la comisión territorial de prevención ambiental- y las que requerirían, por su escasa incidencia ambiental, una mera comunicación, regulándose estas últimas en el art. 58 de la Ley 11/2003. Dicho precepto establece que “precisará previa comunicación al ayuntamiento del término municipal en que se ubiquen, sin perjuicio de la aplicación de esta Ley en lo que proceda, así como de la normativa sectorial”. Sin embargo, el problema surge cuando remite al desarrollo reglamentario “la documentación que, en su caso, deba acompañarse a la comunicación, sin perjuicio de su regulación mediante las correspondientes ordenanzas municipales”. Esta fue la razón por la que se formuló una resolución en junio de 2004 a la Consejería de Medio Ambiente para que desarrollase ese precepto, con el fin de garantizar una mayor seguridad jurídica. Sin embargo, a pesar de la aceptación expresada por la Administración autonómica, esta no ha aprobado todavía dicha norma reglamentaria.

Es cierto que el propio art. 58. 2 habilita a los ayuntamientos para regular esa materia mediante ordenanza, sin perjuicio de que el punto tercero de dicho artículo permite que las corporaciones puedan determinar que determinadas actividades sujetas a comunicación precisen la obtención de una licencia ambiental. Así, algunos municipios de nuestra Comunidad Autónoma no sólo se han limitado a determinar que determinadas actividades sujetas, en principio, a comunicación precisen la obtención de una licencia ambiental, sino que han colmado la laguna creada por la inactividad de la Consejería de Medio Ambiente, fijando la documentación que los promotores de esas actividades deben presentar ante la Administración municipal, y estableciendo también un procedimiento específico (así consta en la Ordenanza municipal de Burgos, publicada en el BOP de 14 de abril de 2008).

No obstante, dado el minifundismo municipal existente en nuestra Comunidad Autónoma, esta institución considera que la Consejería de Medio Ambiente debería adoptar las medidas pertinentes para desarrollar reglamentariamente la previsión establecida en el art. 58.2, regulando el procedimiento y documentación exigible para las actividades sujetas a comunicación ambiental, tal como ha tenido lugar en la Comunidad Valenciana a través del Decreto 127/2006, de 15 de septiembre.

En la actualidad, esta procuraduría considera todavía aún más necesario el desarrollo reglamentario demandado, como consecuencia de dos importantes modificaciones que ha experimentado la Ley de Prevención Ambiental. La primera de ellas fue el Decreto 70/2008, de 2 de octubre, que modificó el anexo V de la Ley, ampliando el listado de actividades sujetas a comunicación ambiental (hasta 43 en total). La segunda -y más significativa- fue el DL 3/2009, de 23 de diciembre, que adaptó el ordenamiento jurídico autonómico a la Directiva 2006/123/CE, de 12 de diciembre de 2006, el cual suprimió las figuras de la autorización de inicio y la licencia de apertura, siendo estas sustituidas por una mera comunicación de puesta en marcha, lo que conllevó la eliminación del control que ejercían las administraciones públicas -a través del acta de comprobación- para garantizar el efectivo cumplimiento de las medidas correctoras incluidas en el proyecto que había obtenido la preceptiva licencia o autorización ambiental. De esta forma, la aprobación de ese reglamento autonómico garantizaría la seguridad jurídica en los municipios de Castilla y León en el ejercicio de las facultades de inspección que la normativa de prevención ambiental confiere, en primera instancia, a los ayuntamientos y, subsidiariamente, a la Administración autonómica, labor que se ha convertido en la única vía de control de esas actividades tras la derogación de la figura jurídica de la licencia de apertura.

Por último, esta institución considera que los ayuntamientos de más de 5.000 habitantes que todavía no lo hayan hecho deberían también aprobar las correspondientes ordenanzas municipales con el fin de adaptar su regulación a las circunstancias y peculiaridades propias de cada municipio, pudiendo disponer igualmente que algunas de las actividades incluidas en el anexo V precisen, en su caso, la correspondiente licencia ambiental.

Por todo lo expuesto, tras archivar las actuaciones respecto a los ayuntamientos que ya disponían de ordenanza municipal, se formularon las siguientes resoluciones:

Consejería de Medio Ambiente:

*“Que se desarrolle reglamentariamente el mandato fijado en el art. 58.2 de la Ley 11/2003, de Prevención Ambiental de Castilla y León, en el sentido de regular el procedimiento y documentación exigible para las actividades sujetas a comunicación ambiental, tal como ya se hizo en su momento en la CA Valenciana, con la finalidad de garantizar la seguridad jurídica tanto de los promotores de estas actividades, como de los ayuntamientos encargados de su control”.*

Sin embargo, la Consejería de Medio Ambiente rechazó nuestra resolución al considerar que no era preciso un desarrollo reglamentario, siendo el instrumento más útil para

regular esta materia las Normas Subsidiarias Provinciales de conformidad con el espíritu del Pacto Local.

Ayuntamientos de Arévalo, Candeleda, Las Navas del Marqués, Aranda de Duero, Medina de Pomar, Miranda de Ebro, León, Bembibre, Cacabelos, Ponferrada, Valverde de la Virgen, Villaquilambre, Palencia, Guardo, Villamuriel de Cerrato, Alba de Tormes, Peñaranda de Bracamonte, Santa Marta de Tormes, Villamayor, Cuellar, El Espinar, San Ildefonso-La Granja, Soria, Almazán, El Burgo de Osma-Ciudad de Osma, Valladolid, La Cistérniga, Laguna de Duero, Medina del Campo, Peñafiel, Simancas, Tordesillas, Tudela de Duero, Zamora, Toro y Benavente:

*“Que, en cumplimiento de la previsión establecida en los arts. 58.2 y 3 de la Ley 11/2003, de 8 de abril, de Prevención Ambiental de Castilla y León, se inicien los trámites pertinentes para la aprobación de las ordenanzas municipales correspondientes que regulen el régimen jurídico de las actividades sujetas a comunicación que se desarrollen en su municipio”.*

Con posterioridad a la fecha de cierre del Informe, se ha recibido la contestación de algunos Ayuntamientos (Arévalo, Valverde de la Virgen, Palencia, Guardo, Villamuriel de Cerrato, Santa Marta de Tormes, El Espinar, Valladolid, Peñafiel, Simancas, Tordesillas y Benavente), aceptando todos ellos la recomendación remitida.

## **ESPECTÁCULOS PÚBLICOS Y SEGUROS DE RESPONSABILIDAD CIVIL**

Se consideró conveniente incoar una actuación de oficio (**20092084**) para conocer el grado de cumplimiento de lo dispuesto en la disposición transitoria segunda de la Ley 7/2006, de 2 de octubre, de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas de Castilla y León que establece que “en el plazo de seis meses desde la entrada en vigor de esta Ley, los titulares de establecimientos públicos e instalaciones, permanentes o no, referidas en la Ley que estén abiertos al público deberán presentar ante la administración municipal que corresponda el justificante expedido por la compañía de seguros que acredite el cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 6 de esta Ley”.

En consecuencia, esta procuraduría se dirigió a la Consejería de Interior y Justicia y a los Ayuntamientos con una población superior a 5.000 habitantes para conocer la situación objeto de la actuación de oficio, remitiendo todas las administraciones a lo largo del 2010 la información demandada.

Al respecto, en su informe, la Consejería, a través de la Agencia de Protección Civil y Consumo, indicaba que se habían realizado acciones formativas entre los miembros de las

policias locales, y se habían celebrado reuniones con ayuntamientos de la Comunidad con el fin de que estos reclamasen la verificación y exigencia de presentación de seguro en la expedición de las licencias ambientales.

En lo que respecta a los ayuntamientos, la información remitida por estos denota con carácter general que han intentado la adopción de medidas para cumplir la obligación fijada por la Ley autonómica. En efecto, con respecto a los nuevos establecimientos públicos, la mayor parte de ellos ha fijado como requisito para obtener las nuevas licencias ambientales la obligación de suscribir el oportuno seguro, habiendo remitido alguno de ellos (Valladolid, Aranda de Duero, entre otros) el modelo aprobado. No obstante, debemos resaltar la circunstancia de que algunas corporaciones (Arenas de San Pedro, Candeleda, Las Navas del Marqués, Briviesca, Guardo, Miranda de Ebro, La Bañeza y Valverde de la Virgen) advirtieron que todavía no habían llevado a cabo ninguna actuación, mientras otras (Arévalo, León, Toro, Simancas, Medina de Rioseco, Íscar, Salamanca, El Espinar, San Ildefonso-La Granja, Villamuriel de Cerrato y Santa Marta de Tormes) comunicaban que preveían la adopción de medidas para cumplir la previsión legal. Además, los municipios de Benavente, Tordesillas, Tudela de Duero y Simancas comunicaron que iban a estudiar la creación de un modelo-tipo de requerimiento, y, por último, el Ayuntamiento de León remitió copia de las actuaciones adoptadas con respecto a los espectáculos que se han celebrado en la ciudad, sin que se haya adoptado ninguna medida respecto a los establecimientos públicos de carácter permanente.

Con respecto a los establecimientos ya abiertos, algunos ayuntamientos habían requerido en los procedimientos administrativos de cambios de titularidad la suscripción de dicho seguro con el fin de adaptarse a la normativa de espectáculos públicos. Sin embargo, únicamente, los ayuntamientos de Medina de Pomar, Cuéllar, Carbajosa de la Sagrada, Villamayor, Arroyo de la Encomienda, La Cistérniga y Laguna de Duero requirieron con carácter general a todos los establecimientos, mediante oficio, la remisión de los seguros suscritos, cumpliendo así la literalidad de la Ley 7/2006.

Para analizar jurídicamente la abundante información remitida en esta actuación de oficio, es preciso partir del hecho de que la exigencia de un seguro no sólo es propia de Castilla y León, sino que se encuentra establecida en otras leyes de espectáculos públicos y actividades recreativas de otras comunidades autónomas:

- El art. 8 de la Ley 11/2005, de 28 de diciembre, de Aragón regula la figura del seguro, estableciendo expresamente en su art. 21 la obligación de comprobar la tenencia del seguro antes de iniciar la actividad. Además, el art. 42.1 f) permite adoptar como medida provisionalísima la suspensión de la actividad en caso de no disponer de seguro.

- El art. 23.3 de la Ley 11/2009, de 6 de julio, de Cataluña, condiciona la obtención de la licencia a la suscripción del contrato de seguro, siendo su falta un hecho que conllevaría la clausura inmediata del establecimiento público o actividad recreativa. Se ha desarrollado dicha norma en el Decreto 112/2010, de 31 de agosto (arts. 77 y ss).

- La Ley 13/1999, de 15 de diciembre, de Andalucía permite la adopción de una medida provisional similar a la establecida en Cataluña. No obstante, se regulan las condiciones y los requisitos de esos seguros en el Decreto 109/2005, de 26 de abril, que son obligatorios para la celebración de actividades y espectáculos públicos.

- La Ley 14/2010, de 3 de diciembre, de la Generalitat Valenciana determina la necesidad de presentar el certificado de disponer de un seguro para ejercer la actividad, debiendo cubrir, como mínimo, la responsabilidad por daños al público asistente y a terceros.

- El art. 6 de la Ley 8/2002, de 21 de octubre, de Asturias establece también la obligatoriedad de disponer de seguros, aunque se remite a un posterior desarrollo reglamentario (Decreto 38/2007, de 12 de abril), que ha establecido la obligatoriedad de disponer del mismo para la tramitación de las licencias municipales.

- La Ley 17/1997, de 4 de julio, de Madrid exige la tenencia de ese seguro para la obtención de la pertinente licencia municipal para el ejercicio de la actividad, determinando el capital mínimo a suscribir en la disposición transitoria tercera de la norma.

- El art. 8.2 de la Ley 4/1995, de 10 de noviembre, del País Vasco establece la obligatoriedad para los locales de disponer de un seguro de responsabilidad civil, desarrollándose en el Decreto 389/1999, de 22 de diciembre, que establece que las pólizas de seguro deberán adaptarse en el plazo de tres meses (disposición transitoria).

Asimismo, esta cuestión ya ha sido analizada por otros defensores autonómicos: al respecto, cabe citar la actuación de oficio iniciada en el año 2001 por el Defensor del Pueblo Andaluz (Queja 01/4502) en la que se sugirió a la Administración autonómica andaluza impulsar la tramitación de los proyectos de reglamento de la Ley autonómica de espectáculos públicos y actividades recreativas (entre las materias a desarrollar se encontraba la necesidad de regular los términos para concertar un seguro colectivo de accidentes), y la elaboración de un programa específico para el personal al servicio de las corporaciones locales y de la Administración autonómica que tenga las funciones de inspección y control previstas en la norma.

En Castilla y León, el art. 6 de la Ley 7/2006 estableció la siguiente obligación: “Los titulares de los establecimientos públicos e instalaciones, permanentes o no, referidas en esta

Ley, así como los organizadores de espectáculos públicos y actividades recreativas en espacios abiertos deberán tener suscrito un contrato de seguro que cubra el riesgo de responsabilidad civil por daños al público asistente y a terceros por la actividad o espectáculo desarrollado. Asimismo, cuando la actividad o espectáculo autorizado se celebre en un establecimiento público o instalación, este seguro deberá incluir además el riesgo de incendio, daños al público asistente o a terceros derivados de las condiciones del establecimiento público o instalación y los daños al personal que preste sus servicios en éste". Adicionalmente, el apartado segundo de ese artículo fijó los capitales mínimos que deberían cubrir las pólizas de seguro atendiendo al aforo máximo autorizado. Finalmente, el art. 6.5 fijó la documentación necesaria que los ayuntamientos debían exigir, bastando con la presentación de un justificante expedido por la compañía de seguros correspondiente en el que se hagan constar expresamente los riesgos cubiertos y las cuantías aseguradas por unidad de siniestro.

En consecuencia, a partir de la fecha de entrada en vigor de la norma (enero de 2007), todos los ayuntamientos tienen la obligación de requerir a los titulares de los espectáculos públicos y actividades recreativas la suscripción del referido seguro. Para los que realizan actividades permanentes, el momento procedimental adecuado sería -tal como ya lo están haciendo muchos de ellos- durante la tramitación de la licencia ambiental (puesto que el Decreto Ley 3/2009, de 23 de diciembre, de Medidas de Impulso de las Actividades de Servicio en Castilla y León supuso la derogación de la figura de la licencia de apertura), considerándolo como uno de los documentos a exigir de conformidad con la normativa sectorial aplicable. Por lo tanto, aquellas corporaciones que todavía no hayan requerido dicha documentación -en el sentido establecido en el art. 6.5 de la Ley 7/2006- deberían exigir la obligación de asegurar la actividad al mismo tiempo que se obtiene la licencia ambiental.

Para los establecimientos que ya se encuentran en funcionamiento, la disposición transitoria segunda de la Ley 7/2006 fija, tal como vimos, un plazo de seis meses para que los titulares de los establecimientos públicos presenten los seguros en la cantidad requerida por la norma. Sin embargo, en este sentido, muy pocos ayuntamientos -concretamente los ayuntamientos de Medina de Pomar, Laguna de Duero, Palencia (con respecto a las discotecas) y Aranda de Duero- han actuado ante los locales que ya se encuentran en funcionamiento, requiriéndoles la aportación de la justificación del seguro. Además, la Consejería de Interior y Justicia ha manifestado, en el informe remitido, que en su momento ya recordó a las entidades locales la necesidad de cumplir con esa obligación. Por lo tanto, es necesario que todos los ayuntamientos realicen de nuevo una campaña individualizada dirigida a todos los establecimientos de carácter permanente con el fin de recordarles la obligación de disponer de un seguro para el ejercicio de sus actividades, con independencia de la fecha de inicio de las

mismas, y que su incumplimiento conlleva la incoación de un expediente sancionador por infracción muy grave (art. 36.8 de la Ley 7/2006), que puede llevar aparejada la imposición de una multa en una cantidad superior a 30.000 € -de hecho, la Comunidad Autónoma ya acordó la incoación de 25 expedientes sancionadores por infracciones muy graves-.

Por todas estas razones, tras archivar las actuaciones respecto a los Ayuntamientos de Medina de Pomar, Carbajosa de la Sagrada, Villamayor, Cuéllar, Arroyo de la Encomienda y Laguna de Duero, y a la Consejería de Interior y Justicia al no constatar ninguna irregularidad invalidante en su actuación, se formularon, con posterioridad a la fecha de cierre de este Informe, las siguientes resoluciones.

Ayuntamientos de Aranda de Duero, Burgos, Astorga, Bembibre, Fabero, Ponferrada, San Andrés del Rabanedo, Villablino, Villaquilambre, Palencia, Aguilar de Campoo, Venta de Baños, Alba de Tormes, Béjar, Ciudad Rodrigo, Guijuelo, Peñaranda de Bracamonte, Villares de la Reina, Segovia, Soria, Almazán, Burgo de Osma-Ciudad de Osma, Valladolid, La Cistérniga, Laguna de Duero, Medina del Campo, Peñafiel y Zamora:

*“Que, de conformidad con lo dispuesto en la Disposición Transitoria Segunda de la Ley 7/2006, se remita una comunicación a los titulares de actividades recreativas y establecimientos públicos que ya se encuentren en funcionamiento con el fin de requerirles para que remitan la acreditación de la justificación del seguro de responsabilidad civil exigido, advirtiéndoles de que su omisión pudiera ser constitutiva de una infracción establecida en el art. 36.8 de esa norma”.*

Ayuntamientos de Ávila, Arenas de San Pedro, Arévalo, Candeleda, Las Navas del Marqués, Briviesca, Miranda de Ebro, León, La Bañeza, Cacabelos, Valverde de la Virgen, Guardo, Villamuriel de Cerrato, Salamanca, Santa Marta de Tormes, El Espinar, San Ildefonso-La Granja, Íscar, Medina de Rioseco, Simancas, Tordesillas, Tudela de Duero, Benavente y Toro:

*“1. Que se requiera, durante la tramitación de los procedimientos de obtención de licencia ambiental y de cambios de titularidad de los establecimientos públicos de carácter permanente, la acreditación del justificante del seguro de responsabilidad civil en la cuantía exigida en el art. 6 de la Ley 7/2006, de 2 de octubre, de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas de Castilla y León.*

*2. Que, de conformidad con lo dispuesto en la Disposición Transitoria Segunda de la Ley 7/2006, se remita una comunicación a los titulares de actividades recreativas y establecimientos públicos que ya se encuentren en funcionamiento con el fin de*

*requerirles para que remitan la acreditación de la justificación del seguro de responsabilidad civil exigido, advirtiéndoles de que su omisión pudiera ser constitutiva de una infracción establecida en el art. 36.8 de esa norma”.*

Por el momento, todos los Ayuntamientos que han contestado (Aguilar de Campoo, Venta de Baños, Benavente, Ciudad Rodrigo, Medina del Campo, Peñafiel, El Burgo de Osma, La Bañeza, Real Sitio de San Ildefonso, Palencia, Villamuriel de Cerrato, Santa Marta de Tormes, Simancas y Tordesillas) han aceptado el contenido de nuestras recomendaciones.

### **ESPECTÁCULOS PÚBLICOS Y REVISIÓN DE LICENCIAS**

En su momento, esta procuraduría inició una actuación de oficio (**20092085**) para conocer los trabajos que se están llevando a cabo por parte de la Administración autonómica para que los ayuntamientos puedan cumplir en su momento lo dispuesto en la disposición transitoria cuarta de la Ley 7/2006 de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas de Castilla y León, que establece lo siguiente: “Los ayuntamientos deberán revisar, de oficio o a instancia de parte, en el plazo máximo de 5 años las licencias concedidas a los establecimientos e instalaciones objeto de regulación en esta Ley con el único fin de adaptar la denominación de la actividad y tipología del local a las definiciones contenidas en el Catálogo incorporado a la Ley”.

En consecuencia, esta procuraduría se dirigió a la Consejería de Interior y Justicia, y a los Ayuntamientos con una población superior a 5.000 habitantes para conocer como se encontraban los trabajos preparatorios para cumplir esa previsión, remitiendo todos ellos a lo largo del año 2010 la documentación requerida.

Al respecto, en su informe, la Consejería, a través de la Agencia de Protección Civil y Consumo, indicaba que *“se han mantenido reuniones con diversos ayuntamientos promovidas tanto desde los órganos centrales como desde los periféricos de la Administración autonómica al objeto de compaginar el cumplimiento de la norma con la autonomía municipal y se ha dado respuesta a consultas realizadas sobre el tema”*. A dichos efectos, se consideraba que el órgano más adecuado para programar las acciones necesarias era la Comisión de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas, regulada en el Decreto 26/2008, de 3 de abril, ya que, en su seno, se había creado *“un grupo de trabajo especializado para que se establezcan las condiciones y procedimientos básicos para que esa adaptación se realice en el plazo estipulado”*. Finalmente, informaba de la modificación del art. 8.3 de la normativa de espectáculos públicos, a través del DL 3/2009, de 23 de diciembre, de Medidas de Impulso de las Actividades de Servicios en

Castilla y León, que obligaba a que en la licencia ambiental constase la clasificación realizada en el catálogo que se acompaña como anexo a la Ley 7/2006.

Sobre esta cuestión, los ayuntamientos informaron que no tenían apenas conocimiento de estos trabajos, incidiendo en las dificultades que van a existir para llevar a cabo esa adaptación homogénea en toda la Comunidad Autónoma, aunque algunos municipios -entre otros, los de Ávila, Burgos, Medina del Campo, Segovia y Ponferrada- ya habían adoptado iniciativas individuales.

Para analizar esta cuestión, debemos partir del hecho de que no existe ninguna irregularidad en la actuación de ninguna de las administraciones públicas a las que se ha solicitado información, puesto que todavía queda más de un año -enero de 2012- hasta que proceda llevar a cabo el mandato expresado en la disposición transitoria cuarta de la Ley 7/2006. No obstante, dada la complejidad para llevar a cabo esa adaptación, esta procuraduría recomendó a la Consejería competente en la materia -en este caso, la de Interior y Justicia- que adoptara todas las medidas pertinentes para impulsar de oficio la aprobación de un procedimiento y de una normativa que sirva para adaptar la denominación y tipo de actividad al catálogo establecido en la Ley, siendo el marco adecuado el de la Comisión de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas, como máximo órgano de asesoramiento. Asimismo, esta procuraduría valoraba muy positivamente la reciente aprobación de la Orden IYJ/689/2010, de 12 de mayo, por la que se determina el horario de los espectáculos públicos y actividades recreativas que se desarrollen en los establecimientos públicos, instalaciones y espacios abiertos de la Comunidad de Castilla y León, ya que ayudará a armonizar la dispersa tipología.

Además, debemos señalar que algunos tribunales ya se han posicionado sobre cuál debe ser el sentido de esa adaptación: así, cabe mencionar la STSJCyL de 22 de octubre de 2010, en la que se consideró adecuada la denegación de una solicitud de regularización de una actividad de bar con megafonía que se estaba desarrollando desde hace muchos años al amparo de la referida disposición transitoria cuarta, ya que la adaptación de la denominación y tipología del local al Catálogo de Actividades Recreativas y Espectáculos Públicos no puede amparar una modificación sustantiva de la licencia, debiendo incoarse para ello el oportuno procedimiento al amparo de la Ley de Prevención Ambiental.

Finalmente, se analizó la Ordenanza municipal que había aprobado el Ayuntamiento de Medina del Campo para interpretar y aplicar la disposición transitoria cuarta de la Ley 7/2006 y que podría servir para los trabajos de coordinación y homogeneización que debe llevar a cabo la Consejería. Al respecto, esta institución se muestra de acuerdo con el criterio establecido en la ordenanza, al indicar que cualquier cambio que suponga un mayor horario,

cambio de aforo, eliminación de limitaciones, aumento de impacto ambiental o cualquier otra modificación de la licencia concedida por el Ayuntamiento debe conllevar la tramitación de una nueva licencia ambiental al suponer una modificación de la misma en los términos recogidos en el art. 4.1 g) de la Ley 11/2003. No obstante, la cláusula establecida en el art. 1.2 de la misma que permitiría regularizar la actividad de bares especiales que, en realidad, funcionan con licencia de bar -y que ya existe en el municipio de Madrid-, debe ser interpretada restrictivamente.

En consecuencia, tras archivar las actuaciones respecto a los ayuntamientos a los que se requirió información, se remitió con posterioridad a la fecha de cierre de este Informe la siguiente resolución a la Consejería de Interior y Justicia:

*“Que por parte del órgano competente de la Consejería de Interior y Justicia de Castilla y León se dicten las instrucciones correspondientes para una aplicación uniforme y homogénea de lo establecido en la Disposición Transitoria Cuarta de la Ley 7/2006, de 2 de octubre, de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas de Castilla y León, con el fin de que los ayuntamientos de nuestra Comunidad puedan adaptar la denominación de la actividad y tipología de los establecimientos a las definiciones contenidas en el catálogo incorporado a la ley, siguiendo el criterio fijado en la sentencia de 22 de octubre de 2010 de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de Burgos del TSJ de Castilla y León”.*

En la fecha de cierre del presente Informe la Administración autonómica no había contestado a esta resolución.

## **PROTECCIÓN DE BIENES DE INTERÉS CULTURAL Y OTROS BIENES INTEGRANTES DEL PATRIMONIO CULTURAL**

El expediente registrado con el número **20100246** se inició después de haberse tenido conocimiento de que la Casona blasonada, construida con grandes sillares de piedra, datada en el siglo XVIII, y sita en la Plaza principal del pueblo de Puebla de Lillo, había desaparecido físicamente, tal como se había denunciado a través de los medios de comunicación, debido a la actuación de una Empresa que había presentado un Proyecto para la construcción de un Hotel, Bar, Restaurante y Spa, aprovechando la Casa blasonada y el solar colindante, autorizado por la Comisión Territorial de Patrimonio Cultural de León, pero en términos que garantizaban la protección de un elemento de reconocido valor patrimonial, conforme a lo previsto en el art. 44-1 de la Ley 12/2002, de 11 de julio, de Patrimonio Cultural de Castilla y León.

A la vista de la información obtenida, tanto de la Consejería de Cultura y Turismo, como del Ayuntamiento de Puebla de Lillo, se pudo constatar que la Casona blasonada constituía un Bien de Interés Cultural, conforme a la disposición adicional primera de la Ley 12/2002, de 11 de julio, de Patrimonio Cultural de Castilla y León, y que estaba catalogado como elemento protegido en las Normas Subsidiarias de Planeamiento de Puebla de Lillo, aprobadas definitivamente por la Comisión Territorial de Urbanismo, en sesión celebrada el 16 de octubre de 1995 (*BOCyL, de 11 de abril de 1996*).

La empresa responsable de la intervención justificó el desmontaje de la Casona por una situación de urgencia, dado el peligro que había de que la fachada se desplomara, después de llevarse a cabo unas obras de vaciado de terreno próximas a la misma que estaban planificadas, dadas las malas características del terreno que se evidenciaron y la deficiente conservación de la fachada. Asimismo, se señaló que el desmontaje de la fachada se había hecho numerando cada una de las piedras que la componían, acompañándose copia de las correspondientes fotografías, siendo dichas piedras almacenadas en palets, con el fin de que la fachada pudiera ser montada de nuevo.

Tras la constatación del desmontaje de la Casona blasonada, tanto la Administración autonómica, como el Ayuntamiento de Puebla de Lillo, en el marco de sus competencias, iniciaron los correspondientes expedientes sancionadores y de restauración de la legalidad urbanística, al amparo del régimen sancionador previsto en los arts. 82 y ss de la Ley de Patrimonio Cultural de Castilla y León, el art. 113 de la Ley 5/1999, de Urbanismo de Castilla y León y el art. 342 del Decreto 22/2004, de 29 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Urbanismo de Castilla y León, referidos éstos a las medidas de protección y restauración de la legalidad frente a actos en ejecución que no se ajustan a la licencia urbanística u orden de ejecución.

Sin embargo, los hechos llevados a cabo por la mercantil a la que se otorgó la licencia para la construcción del Hotel, Restaurante, Bar y Spa, que, desde el punto de vista administrativo podrían ser constitutivos de infracciones muy graves, y que, además, podrían implicar la existencia de conductas tipificadas en el Código Penal como delitos sobre el patrimonio histórico, pudieron y debieron ser evitados a través de una actuación inspectora del Ayuntamiento de Puebla de Lillo más diligente.

Por lo que respecta a la legalidad urbanística, es evidente la competencia del Ayuntamiento en materia de inspección urbanística, conforme a lo previsto en el art. 111 de la Ley de Urbanismo de Castilla y León. Y, desde el punto de vista de la protección de un bien de interés cultural, como es la Casona blasonada, el art. 3-2 de la Ley de Patrimonio Cultural de

Castilla y León, obliga a las entidades locales a comunicar “inmediatamente” a la Consejería competente en materia de cultura cualquier hecho o situación que ponga o pueda poner en peligro la integridad de los bienes integrantes del Patrimonio Cultural, así como a adoptar, en caso de emergencia, y dentro de su propio ámbito de actuación, las medidas cautelares necesarias para defender y salvaguardar los bienes de dicho patrimonio que se encuentren amenazados.

La Casona blasonada de Puebla de Lillo estaba ubicada en la Plaza Mayor del pueblo, y debió ser evidente el desmontaje de un inmueble de sus dimensiones para cualquier observador que pudiera ser testigo de ello, y más para las autoridades de un Ayuntamiento que concedió una licencia que suponía la intervención en un Bien de Interés Cultural, por lo que debía haber realizado un seguimiento más o menos intenso, pero en cualquier caso un seguimiento, de la actividad que se estaba ejecutando al amparo de esa licencia, con independencia de que hubiera o no motivos para sospechar de la comisión de cualquier tipo de irregularidad urbanística como la que parece que claramente se había llevado a cabo.

El principio de prevención al que debe estar sometida toda actuación administrativa en el marco del derecho a una buena administración que se contempla en el art. 12 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León, y que se ha incorporado expresamente a la Ley 2/2010, de 11 de marzo, de Derechos de los Ciudadanos en sus relaciones con la Administración de la Comunidad de Castilla y León y de Gestión Pública, también debe tener su reflejo en supuestos como el que es objeto de este expediente, en el que un mínimo de rigor en la actividad inspectora que corresponde al Ayuntamiento de Puebla de Lillo, sin duda, hubiera evitado, o reducido, el perjuicio causado a un elemento integrante del Patrimonio Cultural de Castilla y León, que esperamos que pueda ser reparado de la forma más fidedigna posible.

De este modo, consideramos oportuno formular la siguiente resolución al Ayuntamiento de Puebla de Lillo:

*“- Que, en lo sucesivo, se lleve a cabo una actividad de inspección de la legalidad urbanística respecto a intervenciones realizadas, tanto al amparo de licencias como al margen de las mismas, en especial cuando dichas intervenciones puedan afectar a elementos integrantes del Patrimonio Cultural de Castilla y León.*

*- Que se mantenga el debido rigor en la tramitación de los expedientes iniciados con relación al desmontaje de la Casona blasonada de Puebla de Lillo, en particular en lo que respecta a la restauración de la legalidad urbanística, llevándose a cabo una constante evaluación de la eficacia de las medidas cautelares adoptadas y de aquellas que sea necesario adoptar con el fin de devolver el inmueble a su estado original.*

- *Que se mantenga el debido contacto entre ese Ayuntamiento y la Comisión Territorial de Patrimonio Cultural de León, informando a éste periódicamente del estado de tramitación en el que se encuentran los expedientes iniciados, y demás aspectos que resulten de interés”.*

Asimismo, también se dirigió una resolución a la Consejería de Cultura y Turismo en los siguientes términos:

*“Que, del mismo modo, se ponga especial hincapié en el seguimiento de los hechos relacionados con el desmontaje de la Casona, a través de la tramitación de los expedientes iniciados, realizando las correspondientes inspecciones, y adoptando y modificando las medidas cautelares que sean oportunas para la debida reconstrucción del inmueble”.*

Tras dichas resoluciones, el Ayuntamiento de Puebla de Lillo nos informó de la evolución del expediente sancionador de infracción urbanística, por la demolición de los muros perimetrales de mampostería y sillería de la Casa de los Escudos de Puebla de Lillo, asumiendo así el contenido de nuestra resolución.

Por su parte, la Consejería de Cultura y Turismo también nos comunicó la aceptación de la resolución.

Esta procuraduría también inició de oficio el expediente registrado con el número **20100096**, con motivo del lamentable estado en el que se encontraba el puente que permite el cruce del río Torío a su paso por el barrio de Puente Castro (León), tras llevarse a cabo una inspección al efecto, para comprobar los datos proporcionados por alguno de los medios de comunicación de la provincia de León en el mes de enero del año 2010.

En concreto, se podían observar piedras que formaban parte de la estructura del puente descolocadas, cuando no caídas, e incluso los huecos que quedaban tras la retirada de los elementos que conforman el conjunto. Este estado podía deberse a colisiones de vehículos, a la sustracción de los elementos del puente, a la falta del debido mantenimiento del puente, y, en fin, a la ausencia de toda atención para que el mismo siguiera cumpliendo su función en las condiciones debidas.

Además, el interés excepcional del Año Santo Xacobeo 2010 era un aliciente más para que todos los elementos con interés cultural que se encontraban a lo largo del Camino de Santiago, tuvieran la debida atención por parte de las administraciones obligadas a la conservación de los elementos que integran nuestro Patrimonio Cultural, como lo es este

puente datado en el siglo XVIII, que daría entrada a la ciudad de León a los peregrinos que se dirigen a Santiago si permitiera el uso peatonal.

A la vista de la respuesta que el Ayuntamiento de León dirigió a esta procuraduría, se llevaría a cabo una actuación puntual sobre el puente, para proceder a la recuperación de los elementos con los que no contaba, así como a la consolidación de aquellos que se encontraran en mal estado, a través del contrato de mantenimiento de infraestructuras que el Ayuntamiento tenía con una UTE.

Con ello, aunque podría ser conveniente, al menos adelantar la fijación y/o custodia de los elementos desprendidos de la estructura del puente, para evitar un mayor deterioro, consideramos que la problemática de este expediente se encontraba en vías de solución, por lo que se procedió al archivo del mismo.

#### **DEPORTE PARA PERSONAS DE LA TERCERA EDAD**

El expediente tramitado con el número **20092015** estuvo relacionado con el catálogo de derechos sociales incluidos en el art. 13 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León, con relación a las personas mayores.

La Ley 2/2003, de 28 de marzo, del Deporte de Castilla y León, en su art. 2, establece que los poderes públicos de la Comunidad Autónoma, en el ámbito de sus respectivas competencias, "garantizarán el acceso de todo ciudadano en igualdad de condiciones y oportunidades al conocimiento y a la práctica del deporte", así como que "prestarán especial atención a la promoción del deporte entre ... las personas de tercera edad".

Asimismo, la Ley 5/2003, de 3 de abril, de atención y protección a las personas mayores de Castilla y León, obliga a las administraciones públicas a fomentar las actividades físico-deportivas para las personas mayores, facilitando el uso y disfrute de las instalaciones deportivas existentes en la Comunidad de Castilla y León.

Nuestra Comunidad cuenta con un alto porcentaje de personas mayores de sesenta y cinco años respecto a la media nacional. A pesar de ello, estas personas pueden representar un colectivo en cierto modo olvidado a la hora de considerar el acceso del mismo a una actividad física y saludable apropiada a su edad y constitución, para disfrutar del "envejecimiento activo" que propone la Organización Mundial de la Salud.

Cierto es que los ayuntamientos de las ciudades con cierto nivel de población ofrecen algunos programas que permiten a las personas mayores hacer cierto tipo de actividad deportiva o de mantenimiento, pero en los ayuntamientos de menores dimensiones es donde

las personas mayores pueden carecer de los recursos públicos puestos a disposición de las administraciones públicas para llevar a cabo una actividad controlada y dirigida por personal competente, orientada a sus concretas posibilidades y bienestar. A estos efectos, debemos tener en cuenta que este colectivo de población responde a una gran dispersión territorial, y aproximadamente un tercio vive en el mundo rural.

A este respecto, considerando el régimen de competencias establecido en la Ley del Deporte de Castilla y León, a las provincias les corresponde "la asistencia y cooperación a los Municipios, sobre todo los de menor capacidad económica y gestión" y "el fomento del deporte, en especial ... del deporte para todos" (art. 8, b y c).

Con el fin de analizar la situación existente en nuestra Comunidad Autónoma, se solicitó información a cada una de las nueve diputaciones de las provincias que la integran, y, una vez recibida dicha información, se pudieron hacer las siguientes consideraciones:

- La mayoría de las diputaciones provinciales desarrollan planes o programas que, si bien no están orientados de forma específica a la práctica del deporte y el ejercicio físico de las personas mayores, sí que incluyen acciones dirigidas a este fin específico.

- Algunos de dichos planes o programas pueden estar dirigidos a las personas mayores, y, en otros casos, dichos planes o programas están destinados al deporte en general, o al "deporte social", que, con independencia de su denominación se contempla, por ejemplo, por las Diputaciones de León, Segovia y Zamora.

- Por otro lado, las diputaciones provinciales desarrollan sus actuaciones junto con la Consejería de Sanidad y los centros de acción social, los municipios y mancomunidades, las asociaciones, e, incluso, las federaciones deportivas.

- En cuanto al tipo de acciones llevadas a cabo con la intervención de las diputaciones provinciales, hemos podido comprobar que se apoyan en clases, talleres, sesiones, o como quiera llamarse, de gimnasia de mantenimiento, gimnasia corporal y postural, yoga, tai-chi, juegos populares y/o tradicionales, a lo que han de añadirse actividades como la del senderismo, baile, manualidades, u otras similares que, sin ser actividades deportivas o de mantenimiento, también potencian la movilidad de las personas mayores, por lo que han de ser igualmente consideradas.

- Del mismo modo, resultan interesantes las acciones llevadas a cabo por buena parte de las diputaciones provinciales, para la ejecución de parques con el debido equipamiento de aparatos con los que realizar ejercicios físicos al aire libre.

Con todo ello, debemos concluir que las diputaciones provinciales de nuestra Comunidad, en mayor o menor grado, incluyen entre sus políticas la promoción de la actividad física entre las personas mayores, por cuanto las mismas contribuyen a un envejecimiento activo y a un bienestar personal de los destinatarios.

Estas políticas, materializadas en diversas fórmulas de actuación, son positivamente acogidas por la población, dado el grado de participación que se puede comprobar a través de algunos de los datos facilitados por las diputaciones provinciales, de modo que las administraciones han de ser sensibles a dicha acogida.

La comparativa de los modelos previstos por las distintas diputaciones provinciales, en especial de aquellos que cuentan con planes o programas de amplio contenido, entre los que se incluyen medidas para el desarrollo de la actividad física por parte de las personas mayores, deben incitar a algunas diputaciones provinciales a implementar las acciones que hasta el momento se están desarrollando, con el fin de que las personas mayores, en especial las de los municipios que cuenten con menos población y menos recursos, tengan acceso a la actividad física adecuada a su estado.

En virtud de todo lo expuesto, consideramos oportuno formular la siguiente resolución a todas las diputaciones provinciales:

*“- Las Diputaciones Provinciales deben contemplar planes o programas específicos para el fomento del ejercicio físico o la práctica del deporte entre las personas mayores; o, integrar en otros planes o programas no específicos aquellas acciones que persigan dicho fin de forma transversal, pero, en cualquier caso, mantener una política dirigida a facilitar la actividad física de las personas mayores.*

*- La universalidad en el acceso de las personas mayores a las medidas previstas, para la promoción del ejercicio físico y la práctica del deporte, debe ser un criterio de actuación de las Diputaciones Provinciales, en particular para ayudar a los Municipios o Entidades Locales Menores que más lo necesiten, en función de los medios de los que dispongan.*

*- Ha de promoverse una serie de actividades variadas para potenciar la actividad física de las personas mayores, integrada por programas deportivos, de mantenimiento físico, socio-motrices, de prevención de la dependencia, e, incluso, de carácter turístico y de aire libre.*

- *El asesoramiento y supervisión de los profesionales adecuados, con la debida formación y titulación, debe estar presente en todo este tipo de actuaciones, para evitar cualquier efecto perjudicial para los destinatarios de las medidas contempladas.*
- *La adecuación de espacios, ya sean cerrados o abiertos, para la práctica del ejercicio físico y el deporte entre mayores, también debe ser un objetivo para lograr la promoción del ejercicio físico y el deporte entre mayores.*
- *La coordinación y colaboración de las Administraciones Públicas de los diferentes niveles, para evitar la duplicidad de actuaciones, o para evitar que grupos de población permanezca al margen de las medidas dirigidas a promover la práctica del ejercicio físico y deporte entre las personas mayores, también debe ser un criterio a tener en cuenta a la hora de diseñar los planes y programas a desarrollar con la iniciativa de las Diputaciones Provinciales”.*

Esta resolución fue aceptada por la Diputación de Palencia, haciendo hincapié en las posibilidades económicas, e instando a esta institución a que, del mismo modo, haga oír su voz ante la Junta de Castilla y León, para que incremente la dotación económica que transfiere a las corporaciones locales, mediante la aportación de fondos incondicionados. La Diputación de Salamanca también vino a aceptar la resolución en la medida que nos hizo llegar su compromiso materializado en acciones formativas de monitores de actividades físicas organizadas para personas mayores, y su colaboración con ayuntamientos y entidades deportivas de la provincia. Asimismo, la Diputación de Salamanca concretó su compromiso con el objeto de nuestra actuación en la convocatoria de subvenciones para el año 2010, dirigidas a municipios de entre 500 y 5000 habitantes, con el fin de dotar de aparatos biosaludables a los centros municipales destinados a las personas mayores. La Diputación de Zamora también aceptó nuestra resolución, manteniendo su compromiso con el objeto de la misma en la medida de sus posibilidades económicas. La Diputación de Soria también aceptó la resolución, haciendo expresa referencia al programa de “Prevención y Envejecimiento Activo” que se desarrollaría en el año 2010, a través de los CEAS. Del mismo modo, el resto de Diputaciones provinciales, aceptaron nuestra resolución.

## **LOS MENORES VÍCTIMAS DE VIOLENCIA DE GÉNERO**

Es indiscutible que aunque la mayor dimensión de la violencia ejercida en el ámbito familiar se concreta en la violencia de género infligida a las mujeres, también otros miembros del grupo familiar en situación de debilidad, como los menores, son víctimas de la violencia de

género. En algunos casos víctimas directas de la violencia física o psicológica y en otros receptores de la violencia contra sus madres.

Los menores que viven la violencia de género dentro de su estructura familiar, sean víctimas directas o indirectas, padecen enormes consecuencias negativas, tanto para su desarrollo físico y psicológico como a largo plazo, afectando a sus emociones, pensamientos, comportamientos, valores, rendimiento escolar y adaptación social.

Pues bien, la atención que esta institución ha venido dedicando en estos últimos años a los temas relacionados con la violencia de género, ha servido para analizar, evaluar y valorar las políticas y medidas adoptadas por la administración con la finalidad de prevenir conductas sexistas y de maltrato y prestar atención integral a las mujeres a través de medidas legislativas, sanitarias, asistenciales y sociales, así como su recuperación e integración sociolaboral en condiciones de igualdad.

Pero el abordaje de esta realidad ha demostrado que también exige una respuesta específica por parte de los poderes públicos para lograr una mayor garantía de los derechos que afectan a los menores, como víctimas directas o indirectas de la violencia de género.

Ello determinó el desarrollo por parte de esta institución de una actuación de oficio (**20092025**) para profundizar sobre el tratamiento del problema de la violencia de género en su proyección hacia la infancia y juventud en esta Comunidad Autónoma, con la finalidad de analizar un aspecto muy concreto de la protección institucional que se está prestando a las víctimas, como es la atención a los niños y adolescentes víctimas de este tipo de violencia.

Se ha examinado, así, la asistencia que desde el sistema creado para la protección a las víctimas de violencia de género se viene prestando a los menores afectados, con el fin de valorar si el mismo identifica a estos niños y niñas como víctimas directas o indirectas diseñando actuaciones que atiendan sus necesidades particulares y diferenciadas de las de sus madres, o si, por el contrario, actúa con los mismos como meros acompañantes y testigos de la problemática de las mujeres.

Su resultado ha permitido constatar la existencia de una aceptación generalizada de los menores como víctimas de la violencia de género, pero contrastada con una escasa intervención administrativa en relación con los siguientes ámbitos:

1. Falta de desarrollo de análisis estadísticos que permitan conocer las dimensiones del problema de la violencia de género en relación con los menores.

Aunque en la actualidad asistimos a un proceso de visibilización del fenómeno de la violencia de género, esencial para un mayor conocimiento de la realidad y de las necesidades

de las víctimas, la inexistencia de datos estadísticos acerca de los menores víctimas de maltrato en esta Comunidad Autónoma dificulta en gran medida el estudio de esta problemática en relación con la infancia y la juventud, obstaculiza la detección precoz de las consecuencias que padecen y el establecimiento de una intervención eficaz.

Por ello, se hace necesario abordar de forma específica el estudio de su situación y la elaboración de información estadística para obtener un conocimiento más ajustado y preciso de la magnitud y particularidades de este fenómeno en su dimensión hacia los menores víctimas de la misma violencia y, así, formular e implementar adecuadamente políticas y respuestas para su solución.

## 2. Insuficiencia de medidas de carácter preventivo.

Para atajar el problema de la violencia de género las estrategias de prevención son consideradas como una prioridad ineludible.

Por ejemplo, resulta conveniente el diseño y desarrollo en los diferentes niveles del sistema educativo de estrategias de prevención de la violencia contra las mujeres que fomenten valores igualitarios y no discriminatorios, como programas de sensibilización, formación y talleres educativos.

Existen, asimismo, otras medidas orientadas hacia la concienciación o sensibilización para lograr un compromiso conjunto de rechazo hacia la violencia de género. Como las campañas informativas dirigidas a la población infantil y juvenil para la prevención de la violencia de género y para promover una imagen positiva de la mujer basada en modelos de igualdad y exenta de valores tradicionales sexistas y discriminatorios.

Y destaca, igualmente, la importancia del logro de un compromiso común de los medios de comunicación para eliminar contenidos que inciten a la violencia de género y presentar una imagen digna de las mujeres.

## 3. Insuficiencia de medidas dirigidas a prestar una atención específica a los menores víctimas de violencia de género.

El sistema de protección de las mujeres no contempla a los menores como víctimas independientes de la violencia de género, de forma que su atención se garantiza a través del apoyo ofrecido a las mismas, no mediante programas o recursos específicos adaptados a sus características y necesidades.

Ello lleva a pensar en la carencia de un reconocimiento de los menores como víctimas individualizadas e independientes, siendo percibidos como parte del problema de la mujer víctima de la violencia de género.

Efectivamente, en la normativa y planificación actual sobre violencia de género se contemplan a los hijos e hijas como víctimas añadidas a las medidas de atención destinadas a la mujer, sin llegar a constituir acciones independientes y de entidad propia.

Sin embargo, en el Informe de la Subcomisión para el estudio y el funcionamiento de la Ley integral de medidas contra la violencia de género, aprobado por el Congreso de los Diputados (Comisión de Igualdad) en fecha 17 de noviembre de 2009, ya ha venido a confirmarse que la centralidad del género no es obstáculo para priorizar la necesaria atención a los hijos e hijas de las mujeres maltratadas en el sentido de reforzar los programas de asistencia social. Así, insiste en la necesidad de darles apoyo a través de servicios de atención primaria y la puesta en marcha de protocolos específicos de atención especializada.

De este modo, el Pleno del Congreso de los Diputados, en su sesión de 1 de diciembre de 2009, aprobó la siguiente Proposición No de Ley sobre niños y niñas en un entorno de violencia de género:

«El Congreso de los Diputados insta al Gobierno a impulsar, en colaboración con las Comunidades Autónomas, la elaboración y aplicación de un protocolo de intervención específicamente destinado a la atención de los niños y las niñas que sufren la exposición a la violencia de género en su ámbito de convivencia.

Asimismo, se impulsarán en colaboración con las Comunidades Autónomas las conclusiones del Informe de la Subcomisión para el estudio del funcionamiento de la Ley Integral de Medidas contra la violencia de género, aprobado por la Comisión de Igualdad el 17 de noviembre de 2009, incorporando aquellas recomendaciones que hacen referencia a los menores víctimas directas o indirectas de la violencia de género.»

Pudo concluirse, así, la necesidad de comenzar a intensificar los esfuerzos por parte de las administraciones implicadas con el fin de priorizar y mejorar la protección que precisan los menores expuestos a la violencia de género, desarrollando de forma específica programas, protocolos y recursos para ofrecerles una atención especializada e individualizada dentro del sistema de protección a la mujer que tenga como objetivo único y fundamental el interés de los niños y el logro de un futuro sin violencia.

Así, defendiendo que uno de los objetivos prioritarios de la lucha contra la violencia de género debe ser la atención a los menores expuestos a este tipo de maltrato, el Procurador del

Común formuló a la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades y a la Consejería de Educación la siguiente resolución:

*“Que en la necesidad de desarrollar un verdadero sistema de protección para todas las víctimas de violencia de género, cuya formulación de cabida de forma específica a los menores dependientes de las mujeres maltratadas, se desarrolle un esfuerzo o impulso conjunto y coordinado entre las administraciones competentes (en el ámbito competencial que corresponda) para reforzar el apoyo y atención a la infancia y juventud expuesta a la violencia de género en el ámbito de la convivencia, identificándoles o reconociéndoles como víctimas directas o indirectas, no sólo a nivel normativo sino también a través del fomento y articulación de estrategias que profundicen en el conocimiento de esta problemática, promuevan en los menores la prevención del maltrato, atiendan sus necesidades específicas y diferenciadas de las que padecen las mujeres y ofrezcan una respuesta adecuada y suficiente para garantizarles una asistencia integral, especializada e individualizada.*

*Entre ellas se proponen las siguientes:*

- 1. Declarar a los menores que viven una situación de violencia de género en su hogar como víctimas (directas o indirectas) individualizadas e independientes.*
- 2. Desarrollar investigaciones, estudios e informaciones estadísticas para conocer las dimensiones reales y particulares de la violencia de género sufrida por los menores, sus efectos o repercusiones y las necesidades específicas de apoyo y atención y, en función de su resultado, diseñar una intervención eficaz para garantizar la adecuada protección de sus derechos.*
- 3. Diseñar y desarrollar (en colaboración, si fuera necesario, con la Red de municipios sin violencia) medidas de prevención de la violencia de género que, fomentando valores igualitarios y no discriminatorios, promuevan en los menores el rechazo hacia este tipo de comportamientos y actitudes. Como, por ejemplo, las siguientes:*
  - Programas de sensibilización o talleres educativos contra la violencia de género para el alumnado en los distintos niveles educativos.*
  - Actividades de formación contra la violencia de género para el profesorado en los mismos niveles de educación.*
  - Campañas informativas dirigidas a la población infantil y juvenil para promover una imagen positiva de la mujer exenta de valores tradicionales sexistas y discriminatorios.*

➤ *Acuerdos o compromisos con los medios de comunicación para eliminar de los mensajes o publicidad dirigida a los menores contenidos que inciten a la violencia de género, que promuevan su prevención y presenten una imagen digna de las mujeres.*

4. *Diseñar un modelo de atención integral, específico e individualizado para los menores víctimas de violencia de género, que incluya medidas o acciones especializadas y adaptadas a sus necesidades de asistencia y protección concretas, particulares e independientes de las que presentan las mujeres. Como, por ejemplo, las siguientes:*

➤ *Iniciar las actuaciones oportunas, en colaboración con la Administración estatal, dirigidas a la elaboración y aplicación de un protocolo de intervención específicamente destinado a la atención de los niños y las niñas que sufren la exposición a la violencia de género en su ámbito de convivencia.*

➤ *Desarrollar programas dirigidos específicamente a los hijos e hijas víctimas de violencia de género en todo el proceso de atención y recuperación, con el objeto de ayudarles a superar los daños sufridos, acompañarles en el proceso de cambio, favorecer pautas de relación no violentas, su desarrollo personal, familiar y social y evitar la repetición generacional de la violencia.*

➤ *Desarrollar programas psicosociales, socioeducativos y de atención terapéutica individual o grupal orientados a reestructurar la unidad familiar, educar en la igualdad, prevenir comportamientos violentos y ofrecer asistencia psicológica integral.*

➤ *Garantizar los recursos suficientes y necesarios para atender las necesidades específicas de asistencia de los menores víctimas de violencia e intervenir eficazmente en su protección”.*

La resolución fue aceptada, considerando la Administración autonómica que las recomendaciones formuladas se estaban ejecutando desde la Junta de Castilla y León, a través de la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades, en casi la unanimidad de las propuestas, sin perjuicio de seguir ampliando la cobertura y la atención a las nuevas necesidades que los menores víctimas de este tipo de violencia demanden, haciendo más visibles los recursos puestos a disposición por la Administración regional, y potenciando y apoyando el impulso conjunto de todas las administraciones, para dar una respuesta

satisfactoria y eficaz a cuantas necesidades singulares e individualizadas se deriven de su condición de víctimas directas de la violencia de género.

### **EVOLUCIÓN DE LA APLICACIÓN DE LA LEY 39/2006, DE 14 DE DICIEMBRE, DE PROMOCIÓN DE LA AUTONOMÍA PERSONAL Y ATENCIÓN A LAS PERSONAS EN SITUACIÓN DE DEPENDENCIA**

La necesidad de garantizar un desarrollo adecuado de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las Personas en situación de dependencia (LAAD) y una gestión eficaz en la implantación del Sistema de dependencia en esta Comunidad Autónoma, aconsejó en el año 2008 la tramitación por parte de esta institución de una actuación de oficio (**20081109**) dirigida a evitar una quiebra en el ejercicio del derecho subjetivo reconocido legalmente para el acceso a las diversas prestaciones económicas y servicios asistenciales.

El estudio realizado en ese momento para la valoración de aquellas cuestiones susceptibles de mejora en el desarrollo de la citada Ley, permitió confirmar (aun reconociendo los esfuerzos dotacionales realizados por la Administración autonómica) la existencia de una serie de carencias y deficiencias que impedían el avance de la configuración del nuevo sistema y el logro de una gestión administrativa adecuada y eficiente en la valoración y reconocimiento de la situación de dependencia y de las prestaciones asociadas al mismo.

Estas circunstancias llevaron a esta institución a efectuar diversas recomendaciones a la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades reflejadas en una resolución formulada en fecha 27 de octubre de 2008, con la finalidad de mejorar ciertos aspectos relacionados con el desarrollo del nuevo régimen de atención. Dichas recomendaciones fueron plenamente aceptadas por dicha Administración.

Desde entonces ha ido mejorando la situación en Castilla y León respecto a la protección de los derechos de las personas en situación de dependencia. No obstante, la persistencia de las reclamaciones ciudadanas en esta materia obliga a hacer un continuo seguimiento de la evolución experimentada.

Así se ha hecho a través del desarrollo de una nueva actuación de oficio (**20100872**), en la que se ha examinado el grado de cumplimiento de las recomendaciones en su día formuladas por esta procuraduría, los nuevos avances logrados y las cuestiones aún pendientes de abordar para garantizar la efectividad en el disfrute del derecho a las prestaciones que conforman el sistema de dependencia.

Como resultado de este estudio debe apreciarse, en primer lugar, el esfuerzo realizado en esta Comunidad Autónoma para la puesta en marcha de este complejo sistema asistencial, habiéndose dado pasos importantes para avanzar en la configuración del sistema.

No obstante, es preciso seguir progresando o mejorando en su consolidación, corrigiendo las carencias todavía existentes en la gestión de las peticiones de los ciudadanos y del reconocimiento de sus derechos.

Para la consecución de esta finalidad, esta institución ha aportado las siguientes propuestas:

1. En relación con el procedimiento para el reconocimiento de la situación de dependencia y de acceso a las prestaciones del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia.

Aunque se reconoce la voluntad y esfuerzo importante efectuado por la Administración de esta Comunidad Autónoma para mejorar la eficacia del procedimiento de valoración de las solicitudes de dependencia, este trabajo debe seguir manteniéndose para conseguir que todas las solicitudes sean resueltas dentro del plazo de seis meses desde su presentación, cumpliendo de esta forma lo dispuesto en el apartado 2 de la disposición final primera de la LAAD, modificada por el RDL 8/2010, de 20 de mayo, de medidas extraordinarias para la reducción del déficit público. Especialmente considerando que en virtud de dicha norma se ha eliminado el carácter retroactivo de las prestaciones.

Se ha considerado preciso, al mismo tiempo, reducir el periodo de tiempo que transcurre hasta la concesión de las prestaciones económicas o servicios. Y es que a fecha 1 de noviembre de 2010, todavía existía un número importante de beneficiarios (6.525) que permanecían a la espera de recibir sus prestaciones, siendo necesario seguir mejorando el procedimiento, reduciendo los plazos de acceso a las mismas.

Por otra parte, y aun reconociendo el progreso experimentado, también se estimó necesario continuar mejorando la información que se ofrece a los interesados sobre el proceso de atención a la dependencia, dado que la complejidad del sistema exige el ofrecimiento de una orientación comprensible y fácilmente accesible a los posibles beneficiarios y sus familias.

E, igualmente, se ha insistido en la necesidad de contar con un procedimiento especial para garantizar de forma prioritaria el efectivo disfrute del derecho de aquellas personas que se encuentren en una situación de especial emergencia, riesgo inminente o de mayor vulnerabilidad.

2. En relación con los servicios y prestaciones económicas del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia.

La LAAD tiene su principal objetivo en la asignación de servicios a las personas beneficiarias, estableciendo las prestaciones económicas como la excepcionalidad en caso de que la prestación de servicios no sea posible por una falta de oferta.

Existe, sin embargo, un excesivo desarrollo de las prestaciones económicas, consideradas como extraordinarias, en detrimento de las prestaciones en servicios especializados. Lo que refleja una oferta claramente insuficiente de servicios.

Esta situación fue ya apuntada por esta procuraduría con ocasión de la resolución formulada en la anterior actuación de oficio. En ella se ofrecían los datos estadísticos facilitados por la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades (30 de septiembre de 2006), que demostraban la prevalencia de las prestaciones económicas frente a los servicios reconocidos.

Pues bien, a primeros de julio de 2010 seguía existiendo un porcentaje superior de prestaciones económicas (25,9% vinculadas al servicio y 46,4% por cuidados en el entorno familiar) que de servicios ofrecidos (34,4%, superando la proporción de la media nacional (43,4% de servicios y 66,6% prestaciones económicas). Ello según el Informe a Iniciativa Propia IIP 3/10 del Consejo Económico y Social de Castilla y León, sobre "Promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia. Aplicación de la Ley 39/2006 en Castilla y León".

Este claro protagonismo de las prestaciones económicas sobre los servicios, pese a su carácter excepcional, seguía presente en esta Comunidad Autónoma. Lo que volvía a hacer pensar en la insuficiencia de recursos para dar cobertura a las necesidades existentes.

Concretamente, la información de Castilla y León sobre Datos regionales de personas en situación de dependencia a 1 de noviembre de 2010, incluida en la página web de la Junta de Castilla y León, ofrecía un porcentaje significativamente superior de prestaciones económicas que de servicios concedidos.

Se insistió, por ello, en la necesidad de ofrecer un carácter prioritario a la prestación de servicios, y, con ello, en la conveniencia de impulsar la creación de una cartera de servicios suficiente y adecuada (para personas mayores y personas con discapacidad) capaz de satisfacer las necesidades específicas de atención a la autonomía personal y a la dependencia, realizando una adecuada planificación de los recursos o dispositivos necesarios y su consecuente creación, aumento o adaptación para dar, así, cobertura a la demanda real insatisfecha por la existencia de una oferta pública insuficiente de plazas.

Aunque por parte de la Administración de esta Comunidad se ha realizado una planificación de infraestructuras de centros residenciales para personas mayores dependientes para el periodo 2008-2015, también parecía conveniente extender la concertación de plazas con la iniciativa privada para aumentar a corto o medio plazo la oferta disponible.

A lo que se unía, asimismo, la necesaria evolución y ampliación de la cartera actual de servicios no residenciales, dada la creciente tendencia a permanecer en el entorno comunitario (como centros de día, de noche, ayuda a domicilio o teleasistencia).

Y, desde luego, no podía olvidarse la necesidad de potenciar la autonomía personal y la prevención como medios eficaces de combatir la dependencia, reforzando para ello las medidas preventivas e incrementar la oferta de servicios para la promoción de la autonomía personal y la prevención de la dependencia.

Al mismo tiempo, se defendió también la necesidad de que cada persona debe recibir los servicios que mejor solucionan sus necesidades de apoyo, combinando todos los que sean necesarios y oportunos. Para lo que era preciso hacer compatibles los servicios y prestaciones económicas que no sean excluyentes entre sí, en la medida en que de dicha combinación surgen unas opciones de atención completas que permiten conseguir una mayor calidad de vida de las personas dependientes.

3. En relación con los supuestos de fallecimiento de la persona para la que se solicita la valoración de dependencia

La cuestión relativa a los efectos que debe provocar el fallecimiento de la persona dependiente cuando el mismo tiene lugar a lo largo del procedimiento no está prevista de forma expresa en la Ley de Dependencia y ha sido regulada o interpretada de forma diversa en las distintas comunidades autónomas.

Ante la disparidad de criterios producida, el Defensor del Pueblo estatal (Informe Anual 2008) consideró que esta cuestión debía ser tratada en el seno del Consejo Territorial del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia para procurar una aproximación, al menos en las cuestiones básicas, que permita afirmar que todos los ciudadanos en situación de dependencia tienen los mismos derechos.

Pese a ello, todavía en la actualidad no se han establecido por dicho Consejo unos criterios comunes de interpretación al respecto.

Por ello, esta institución valoró la necesidad de que por parte de la Administración autonómica se proceda a la regulación expresa de esta materia de forma provisional y en tanto se pronuncie al efecto el citado Consejo Territorial.

Aunque ya se ha dado una interpretación concreta a esta cuestión, que ha derivado en un específico procedimiento seguido con carácter general según la situación del expediente y las circunstancias del interesado a la fecha del fallecimiento (antes de la valoración técnica o con posterioridad a la misma), ello no obedece a ninguna norma concreta aprobada al efecto, por lo que los criterios empleados no son del conocimiento de los ciudadanos y podrían producir lagunas en su aplicación o dar lugar a interpretaciones diversas o divergentes y a resultados contradictorios.

Por ello, la elaboración de esta normativa específica podría proporcionar mayores cotas de seguridad jurídica y evitaría posibles indefensiones a los ciudadanos.

4. En relación con la coordinación entre comunidades autónomas para hacer efectivas las prestaciones reconocidas a personas en situación de dependencia.

La ausencia de una cooperación y coordinación interadministrativa es patente en el caso del reconocimiento de las prestaciones de dependencia a aquellas personas que residen en dos municipios pertenecientes a distintas comunidades.

La LAAD prevé en su art. 28.4 la posibilidad del cambio de residencia definitiva, de forma que la Comunidad Autónoma de destino determinará, en función de su red de servicios y prestaciones, los que correspondan a la persona en situación de dependencia. Nada dice, sin embargo, respecto a los supuestos de la doble residencia. Y aunque prevé un marco de cooperación entre las administraciones autonómicas y la administración estatal (a desarrollar mediante los correspondientes convenios o acuerdos), guarda silencio acerca de la posibilidad de la elaboración de convenios entre las distintas comunidades autónomas.

Éste, precisamente, sería un mecanismo adecuado para que aquellas personas dependientes que han de residir periódicamente por circunstancias familiares o personales en distintas comunidades autónomas, puedan acceder sin distinción a los servicios y prestaciones reconocidos en todos los ámbitos territoriales de residencia.

5. En relación con la cooperación sociosanitaria.

Sin perjuicio de los mecanismos de coordinación sociosanitaria ya adoptados por la Administración, esta institución se ha reiterado nuevamente en las recomendaciones propuestas a la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades en la Resolución formulada en fecha 27 de octubre de 2008 con ocasión de la tramitación de la anterior actuación de oficio. Ello con la finalidad de seguir mejorando la intervención social y sanitaria de los diferentes agentes implicados en la atención a la dependencia.

Fomentando, así, nuevos impulsos para seguir evolucionando de forma positiva en la protección de los derechos de las personas en situación de dependencia, el Procurador del Común formuló a la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades la siguiente resolución:

*“Que con la finalidad de seguir mejorando y avanzando en la configuración, consolidación y gestión del Sistema Autonómico para la Autonomía y Atención a la Dependencia, se proceda a incorporar en la estrategia que se viene ejecutando en el ámbito de la dependencia de esta Comunidad Autónoma las propuestas que se han formulado a lo largo de la presente Resolución, continuando con un compromiso decidido en la evolución de este complejo sistema asistencial y seguir ocupando Castilla y León una posición destacable a nivel nacional en la implantación o aplicación de la LAAD. Tales propuestas se resumen brevemente en las siguientes recomendaciones:*

- 1. Continuar adoptando las medidas organizativas idóneas o adecuadas para seguir mejorando la gestión del procedimiento de valoración de la dependencia, con la finalidad de conseguir que todas las solicitudes sean resueltas dentro del plazo de seis meses desde su presentación y de reducir el periodo de tiempo que transcurre hasta la concesión de las prestaciones económicas y servicios a los beneficiarios.*
- 2. Seguir mejorando la información y orientación técnica ofrecida a los ciudadanos sobre el procedimiento de atención a la dependencia.*
- 3. Arbitrar una tramitación o proceso preferente para aquellos casos de urgencia o especial emergencia, garantizando la prioridad en el efectivo disfrute del derecho.*
- 4. Desarrollar de forma precisa el Catálogo de servicios de atención a la dependencia, impulsando la creación, aumento o adaptación de una cartera de servicios suficiente y adecuada para satisfacer las necesidades específicas de atención a la autonomía personal y a la dependencia y ofrecer, así, cobertura a la demanda real insatisfecha por la existencia de una oferta pública insuficiente de plazas, reducir las listas de espera y garantizar el acceso rápido a la atención concedida y el carácter excepcional de las prestaciones económicas. Para consolidar esta red territorial que ofrezca a los beneficiarios los dispositivos idóneos cerca de su lugar de residencia y ajustados a los modelos de calidad exigidos, será preciso:*
  - a) Seguir avanzando en el desarrollo del Mapa de Infraestructuras de centros residenciales para personas mayores dependientes. Y extender la concertación de*

*plazas residenciales con la iniciativa privada para aumentar a corto o medio plazo la oferta disponible.*

*b) Ampliar la red de servicios no residenciales en función de las necesidades de apoyo en el entorno comunitario que requieren las personas beneficiarias, tales como centros de día y de noche, teleasistencia y ayuda a domicilio.*

*c) Aumentar la red de recursos para personas con discapacidad a fin de cubrir en su totalidad la demanda existente.*

*d) Incrementar la oferta de prestaciones y servicios de atención adecuados para la promoción de la autonomía personal y de prevención de la dependencia.*

*e) Compatibilizar los servicios y prestaciones económicas que no sean excluyentes entre sí, con el fin de lograr unas opciones de atención completas que permitan conseguir una mayor calidad de vida.*

*5. Proceder, con carácter provisional y en tanto se pronuncie el Consejo Territorial del SAAD, a la elaboración y aprobación de una normativa específica para los supuestos de fallecimiento de la persona para la que se solicita la valoración de la dependencia, con las consecuencias jurídicas que reconozca la Administración según el momento procesal en el que se produzca el deceso, los diferentes efectos en cuanto a la retroactividad, las consecuencias de la dilación o superación del plazo para resolver y la personación de los herederos acreditados.*

*6. Estudiar la posibilidad de elaborar instrumentos de colaboración con los órganos competentes de otras Comunidades Autónomas, con la finalidad de que las personas reconocidas en situación de dependencia puedan beneficiarse de prestaciones de la misma naturaleza en caso de que residan temporalmente en otra Comunidad distinta a la de Castilla y León.*

*7. Seguir avanzando en la aplicación de mecanismos de coordinación eficaces entre la Administración autonómica, estatal y local para asegurar una adecuada y eficaz cooperación en la planificación, organización, implantación y funcionamiento del Sistema.*

*8. Mejorar las estrategias de coordinación sociosanitaria para proporcionar una asistencia más adecuada a las necesidades de atención de las personas dependientes y la continuidad de sus cuidados.*

*9. Completar el desarrollo normativo de la LAAD en esta Comunidad Autónoma”.*

A la fecha de cierre de este Informe anual se está a la espera de recibir contestación al respecto de la Administración.

### **PERSONAS CON DISCAPACIDAD**

A lo largo del año 2010 ha continuado la tramitación de las actuaciones de oficio iniciadas en el año 2009 que se mencionaban en el informe correspondiente a este último año.

De entre ellas, interesa hacer una especial referencia a las actuaciones de oficio registradas con los números **20092018**, **20091879** y **20092147**.

La primera de dichas actuaciones se centró en la formación como uno de los factores con indudable incidencia en las posibilidades de acceso al empleo por parte de las personas con discapacidad.

En el desarrollo de dicha actuación de oficio y en su resolución se partió de que tal y como establece la Ley 7/2005, de 24 de mayo, de la Función Pública de Castilla y León, en su disposición adicional primera, la Consejería competente en materia de Función Pública (por sí misma o en colaboración con organizaciones o asociaciones que promuevan los derechos de las personas con discapacidad) está obligada a desarrollar políticas activas que incluyan, entre otras, acciones de sensibilización, de información, de motivación y formación de las personas con discapacidad, que faciliten su acceso al empleo público. Añadiendo que con el fin de lograr la mayor efectividad de las acciones previstas se prestará especial atención a la fase preparatoria de los procesos selectivos.

Por otro lado, el art. 1 del Decreto 83/2008, de 23 de diciembre, por el que se regula el acceso de las personas con discapacidad al empleo público, a la provisión de puestos de trabajo y a la formación en la Administración de Castilla y León, establece como objeto del mismo la promoción de las medidas necesarias para que las personas con discapacidad física, psíquica o sensorial puedan acceder a los puestos de trabajo y a la formación de la Administración de la Comunidad Autónoma en igualdad de condiciones con el resto de los aspirantes, reiterándose, en dicho Decreto, lo establecido en el nº 2 de la Disposición Adicional Primera de la Ley 7/2005 ya citada en el aspecto relativo a la formación.

La Administración, en respuesta a la solicitud de esta institución, remitió un informe en el que se indicaba, entre otros extremos, que de acuerdo con el art. 1 del Decreto 47/2002, de 27 de marzo, por el que se creó la Escuela de Administración Pública de Castilla y León, las competencias de la Eclap sólo se refieren a empleados públicos. De ahí que por dicha Escuela no se haya desarrollado ningún curso de formación para facilitar el acceso al empleo público de las personas con discapacidad.

Se indicaba también que la Consejería de Administración Autonómica carecía de competencias para la formación de personas distintas de aquellas que acreditasen la condición de empleado público y ello de conformidad con lo establecido en el art. 1 del Decreto 69/2007, de 12 de julio, por el que se establece la estructura orgánica de dicha Consejería, citando nuevamente a la Eclap.

Sin embargo, a juicio de esta institución era evidente que en ese mismo Decreto (69/2007) se asignaban a la citada Consejería todas aquellas materias que le estuvieran atribuidas legalmente y parecía fuera de toda duda que -dado que era esa Consejería la competente en materia de función pública- legalmente le había sido atribuida la función de desarrollar, por sí misma o en colaboración con organizaciones o asociaciones que promuevan los derechos de las personas con discapacidad, políticas activas que incluyan, entre otras, acciones de formación de las personas con discapacidad, que faciliten su acceso al empleo público, debiendo además prestar una especial atención a las fases preparatorias de los procesos selectivos.

Siendo ello así, y con independencia de las competencias atribuidas a la Eclap, la citada Consejería estaba obligada a desarrollar políticas activas para la formación de las personas con discapacidad con la finalidad de facilitar su acceso al empleo público (y no sólo la promoción interna de quienes ya son empleados públicos).

De hecho, y así se indicó a la Consejería, parecía claro que no podían considerarse como tales medidas las que se mencionaban en uno de los informes remitidos a esta institución en relación con el cumplimiento del compromiso asumido durante la legislatura de apertura de la Escuela de Administración Pública de Castilla y León a la sociedad o que dentro del Portal correspondiente de la página institucional "jcyL.es", se hubieran colgado para su disposición general los temarios de determinadas pruebas selectivas.

Era evidente, que ello no suponía una medida dirigida a facilitar el acceso al empleo público de las personas con discapacidad desde el momento en que dichos temarios estaban al alcance (como no podía ser de otro modo) de todos los ciudadanos.

Por otro lado, y aún siendo positivo que la Web institucional de la Junta de Castilla y León cumpliera las recomendaciones de accesibilidad de las asociaciones especializadas, este tipo de medida tampoco daba respuesta ni cumplimiento a la previsión contenida en la Disposición Adicional Primera de la Ley 7/2005.

Y lo mismo debía indicarse en relación con las medidas adoptadas por la Administración para que las personas con discapacidad puedan acceder a los puestos de trabajo de la Administración de la Comunidad de Castilla y León en condiciones de igualdad.

Por todo ello, y aunque esta institución valoraba tanto las medidas ya mencionadas, como las actuaciones previstas en relación con la oferta de empleo público de 2010 respecto de las personas con discapacidad y el Plan Experimental al que se aludía en el informe de la Administración, se consideró oportuno dirigir a la Consejería de Administración Autonómica la siguiente resolución:

*“Que por parte de esa Consejería, competente en materia de función pública, se dé estricto cumplimiento al contenido de la Disposición Adicional Primera de la Ley 7/2005, de 24 de mayo, de la Función Pública de Castilla y León y, en consecuencia, desarrolle, por sí misma o en colaboración con las asociaciones de personas con discapacidad, políticas activas que incluyan auténticas acciones de formación de las personas con discapacidad que faciliten su acceso al empleo público, prestando una especial atención a la fase preparatoria de los procesos selectivos”.*

La Consejería de Administración Autonómica aceptó la resolución propuesta indicando que a través de la Dirección General de la Función Pública, competente en materia de procesos selectivos, se llevarían a cabo las actuaciones correspondientes a fin de encomendar a la Escuela de Administración Pública la elaboración de temarios adaptados a personas con discapacidad en futuras convocatorias derivadas de la oferta de empleo público. Dichas actuaciones consistirán en la locución y la realización de adaptaciones visuales de los mismos. Los temarios a elaborar se referirán a las materias de los programas de pruebas de acceso a los cuerpos de administración general, y a la parte de materias comunes de los temarios de los cuerpos y escalas de la administración especial y de las pruebas selectivas de personal laboral, pudiendo ampliarse a las materias específicas, en su caso. Las citadas actuaciones, según la comunicación de la Administración se realizarán paulatinamente y en función de las disponibilidades económicas de créditos presupuestarios.

Por otro lado, se insistía en dicha comunicación en las actuaciones que estaba llevando a cabo la Comisión de Seguimiento para la Integración Laboral de las personas con discapacidad en la Administración de la Comunidad, elaborando un Plan Experimental para la contratación por la Consejería, en colaboración con Cermi, de seis personas con discapacidad con especiales dificultades para el acceso al mercado ordinario de trabajo y que, según el informe, se incorporarían en breve.

En otro orden de cosas y con la finalidad de conocer la verdadera situación de nuestra Comunidad Autónoma en relación con el grado de cumplimiento de la Ley 3/98, de 24 de junio, de Accesibilidad y Supresión de Barreras, se inició en el año 2009 la actuación de oficio **20091879**.

A lo largo del año 2010 ha continuado la tramitación de dicha actuación de oficio (abierta en la fecha de cierre de este Informe) y en la misma se ha dirigido una resolución a la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades, así como a algunos ayuntamientos y diputaciones provinciales. El próximo año 2011 deberá concluirse dicha actuación con el dictado de las resoluciones que se estimen procedentes en relación con los restantes ayuntamientos y diputaciones con los que dicha actuación se entendió.

En concreto, en relación con la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades, de la información facilitada por la misma en respuesta a la petición que en ese sentido se le dirigió por esta Institución, resultaba que la Comisión Asesora para la Accesibilidad y Supresión de Barreras de Castilla y León, en cada una de sus sesiones plenarias, llevaba a cabo una evaluación de las actuaciones realizadas por la Administración autonómica en desarrollo de la Estrategia Regional de Accesibilidad y en cumplimiento de la normativa de accesibilidad. Además, para facilitar este seguimiento la Gerencia de Servicios Sociales se dirigía anualmente a las entidades locales, a la Delegación del Gobierno y a todas las Consejerías con el fin de solicitar información sobre el desarrollo de actuaciones que pudieran estar relacionadas con su ámbito competencial. Periódicamente se solicitaba de ayuntamientos y diputaciones información sobre los posibles expedientes sancionadores incoados y sobre su estado de tramitación.

Sin embargo, según el informe recibido, la repuesta de la Administración local era escasa y los pocos ayuntamientos que se habían pronunciado habían manifestado la inexistencia de procedimientos sancionadores por infracciones cometidas en materia de accesibilidad.

En relación con los planes de accesibilidad y supresión de barreras, según ese mismo informe, con independencia de que probablemente el número de entidades que cuentan con ellos sea superior al que constaba en la Administración, son muchas las actuaciones y considerables los esfuerzos realizados por la Administración local para la adaptación de sus espacios a la normativa de accesibilidad.

Y en cuanto a los expedientes sancionadores, se indicaba también que no se habían recibido en la Gerencia de Servicios Sociales denuncias por infracción de la normativa de accesibilidad.

Además, se aclaraba que en dicha Gerencia había entrado un reducido número de denuncias que al no tener relación con su ámbito competencial habían sido derivadas a las instancias autonómicas que por razón de la materia se estimaron competentes (Consejería de Fomento, Consejería de Sanidad, y Consejería de Interior y Justicia).

La información facilitada por la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades se completaba con varios dictámenes de la Comisión Asesora para la Accesibilidad y Supresión de Barreras en algunos casos conflictivos en los que se había pronunciado, ya que es competencia de dicha Comisión la interpretación y aclaración de la normativa de accesibilidad en casos de duda y concluía con un informe general sobre el desarrollo de la Estrategia Regional de Accesibilidad.

Tras un análisis de dicha información y relacionando el sentido de la misma con la problemática puesta de manifiesto en las quejas recibidas en esta institución y con lo que constituía el objeto de la actuación de oficio iniciada, la conclusión a la que llegó esta procuraduría es que con la promulgación de las normas sobre accesibilidad y a pesar de llevar vigentes más de una década, no se había producido el cambio que cabría esperar. En este sentido, no podía olvidarse que las personas con discapacidad forman parte de un colectivo objeto de una protección especial establecida en la Constitución (art. 49).

Además, esa especial protección tiene su adecuado reflejo en textos internacionales tales como la Convención de los Derechos de las Personas con Discapacidad de 13 de diciembre de 2006, que forma parte de nuestro derecho interno tras su ratificación y publicación en el BOE el 21 de abril de 2008 (art. 96 CE).

Dicha Convención se dirige a la protección de las personas con discapacidad en todas las áreas de su vida en sociedad y que abarcan la salud, la enfermedad, la accesibilidad etc., y en su artículo primero aclara que las personas con discapacidad incluyen a aquellas que tengan deficiencias físicas, mentales, intelectuales o sensoriales a largo plazo, que al interactuar con diversas barreras, puedan impedir su participación plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con las demás. Además, el objetivo o propósito de dicha Convención es promover, proteger y asegurar el goce pleno y en condiciones de igualdad de todos los derechos humanos y libertades fundamentales por todas las personas con discapacidad, y promover el respeto de su dignidad inherente.

Ahora bien, aunque los poderes públicos han dado algunos pasos importantes en la dirección correcta, estimaba esta institución que todavía no se habían realizado los esfuerzos necesarios para alcanzar este objetivo. En este sentido, se habían incumplido reiteradamente los plazos establecidos en la legislación en materia de accesibilidad y supresión de barreras.

Ciertamente, se habían aprobado diversos planes de actuación destinados a suprimir barreras, pero rara vez éstos habían sido globales y todavía existían muchos municipios que ni siquiera habían iniciado su tramitación.

Por ello, esta Institución entendía que a pesar de que las intervenciones que con esta finalidad (supresión de barreras) se han ejecutado correctamente, tanto en bienes públicos como en privados, han sido valoradas positivamente y, particularmente por quienes se encuentran afectados por el problema, la observación de la realidad cotidiana ponía de relieve que no podía hablarse de que las normas citadas hubieran alcanzado sus objetivos en lo que se refiere a Castilla y León.

De hecho, el primer escollo, según esta institución, estaba constituido por la redacción de la Ley 3/98 en lo que se refiere al procedimiento sancionador diseñado en dicha norma.

Es cierto que la Administración autonómica ha aclarado a esta Institución con ocasión de la tramitación de otros expedientes, que la accesibilidad es una cuestión que tiene un carácter claramente transversal lo que, según indicación de la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades, exige en cada caso la acción del órgano competente por razón de la materia.

Sin embargo, tras examinar la información remitida en relación con el aludido procedimiento sancionador, se observaba que tras más de diez años de vigencia de la Ley 3/98 no había sido posible comprobar o constatar a esta institución, salvo error, la resolución de expediente alguno en materia sancionadora por parte de las administraciones locales y en relación con las denuncias que habían llegado a la Administración autonómica tampoco en este caso se había logrado constatar si finalmente habían sido aplicados los preceptos de la norma citada, en el caso de comprobarse la comisión de una infracción de sus previsiones.

A ello se sumaba el escollo o dificultad que al parecer representa haber residenciado en todo caso la competencia para incoar expedientes sancionadores en los alcaldes de los municipios en los que la infracción se haya cometido y ello teniendo en cuenta que, en ocasiones, son las propias entidades locales las que infringen la Ley. Tampoco se remitió a esta Institución un informe con la finalidad de concretar la forma en que debía actuarse en estos supuestos.

En la práctica ello suponía la existencia de un régimen sancionador que hasta donde llegaba esta procuraduría carecía de virtualidad o aplicación práctica.

Ciertamente, esta institución habitualmente incide de forma especial en la necesidad de que se adopten medidas positivas tendentes a lograr el efectivo cumplimiento y aplicación de la normativa en materia de accesibilidad. Ahora bien, también debía ponerse de relieve el

hecho de que la infracción de las normas en materia de accesibilidad y supresión de barreras además de vulnerar la Ley 3/98 e integrar una infracción de la misma, vulneraba derechos de las personas con discapacidad, sin olvidar, por otro lado, que las obligaciones de cuyo incumplimiento no deriva ninguna consecuencia no son tales.

Teniendo en cuenta lo anterior, y partiendo del hecho de que entre las líneas de la Estrategia Regional, en lo que se refiere a las acciones a realizar (Reconocimiento del valor de la accesibilidad) se recogía como propuesta la relativa al rigor en la identificación de las infracciones y en la aplicación del régimen sancionador, parecía aconsejable, cuando menos, la procedencia de abordar un estudio acerca de la conveniencia de modificar Ley 3/98 con la finalidad de corregir en la misma, tras este largo periodo de vigencia, aquellos defectos que dificultaban su aplicación y, entre ellos, desde luego, los relativos a la competencia sancionadora.

En concreto, se consideraba conveniente establecer alguna previsión específica en relación con aquellos supuestos en los que la infracción cometida fuese imputable a un alcalde o ayuntamiento con la finalidad de que fueran instancias distintas de las municipales las encargadas, en tales casos, de incoar y resolver el procedimiento sancionador correspondiente e introducir previsiones en cuanto a la instrucción de procedimientos sancionadores cuando la infracción fuese imputable a una diputación y se hubiese cometido en municipios con población inferior a 10.000 habitantes.

Por otro lado, debía tenerse en cuenta el contenido del art. 46.2 de la Ley 3/98. Dicho precepto establece que cuando el Consejero competente tenga conocimiento de la comisión de una presunta infracción, advertirá al Ayuntamiento respectivo, requiriéndole para que inicie el oportuno procedimiento, si aún no se hubiera efectuado.

Por lo tanto, quedaba claro, que la Ley no determinaba a priori el órgano concreto con competencia para actuar en los términos indicados en dicho artículo como tampoco se hacía a la hora de determinar, al margen de los supuestos en los que son los alcaldes los competentes para imponer sanciones, el órgano concreto que dentro de la Administración autonómica tiene competencia para sancionar las infracciones constatadas o para imponer multas coercitivas en supuestos tales como los regulados en el art. 45 1. c) y d) y 46.5 (se hace referencia en la Ley al Director general, Consejero, etc. competente por razón de la materia).

En consecuencia, aunque era evidente que los datos facilitados por la Administración autonómica no habían sido suficientes en relación con el objetivo de la actuación de oficio tramitada por esta Institución, lo que sí se ponía una vez más en evidencia era una deficiente

regulación de una cuestión tan trascendental como es la determinación subjetiva de la potestad para activar las medidas previstas en la Ley ante el incumplimiento de la misma.

Por otro lado, ante obras ejecutadas a las que les era aplicable la normativa en materia de accesibilidad y cuyos postulados se incumplían, parecía oportuno valorar también la posibilidad de incorporar de forma expresa a la Ley 3/98 una previsión similar a la recogida en las Leyes de otras Comunidades Autónomas (Canarias y Extremadura) que, sin duda alguna reforzaría las actuaciones en materia de accesibilidad y supresión de barreras, para lo que simplemente bastaría con la introducción de un nuevo apartado en el art. 34 de dicha Ley.

Por todo ello, se dirigió a la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades la siguiente resolución:

*“Que por parte de esa Administración se valore y estudie la conveniencia de proceder a una modificación del articulado de la Ley 3/1998 de 24 de junio de Accesibilidad y Supresión de Barreras de Castilla y León con la finalidad de superar las deficiencias que a lo largo de sus años de vigencia se han detectado y en especial en las siguientes materias:*

*Régimen sancionador:*

- *Valorar la conveniencia y en su caso concretar en cada supuesto el órgano al que dentro de esa Administración autonómica se le atribuye la potestad sancionadora.*
- *Analizar la procedencia y en su caso establecer previsiones específicas en relación con la incoación del oportuno procedimiento y el órgano sancionador competente cuando la infracción sea imputable a un ayuntamiento.*
- *Asimismo, estudiar la procedencia de introducir previsiones específicas en cuanto a la instrucción de procedimientos sancionadores cuando la infracción sea imputable a una Diputación y se haya cometido en municipios con población inferior a 10.000 habitantes.*

*Medidas de control:*

- *Estudiar y, en su caso, introducir un nuevo apartado en el artículo 34 de la Ley 3/1998, de 24 de junio, estableciendo la nulidad de pleno derecho de las licencias de obras concedidas sin tener en cuenta o vulnerando sus preceptos”.*

En la fecha de cierre del presente Informe no se conocía la postura de la Administración en relación con dicha resolución.

Por otro lado, en términos generales en las resoluciones dictadas en esa misma actuación de oficio y dirigidas a varias Ayuntamientos (sin perjuicio, como se ha indicado, de las que se dictarán en el año 2011 al continuar con la tramitación de dicha actuación) se ha alentado a las corporaciones destinatarias de las mismas a continuar e incrementar las medidas de fomento de la accesibilidad que ya se venían aplicando, vigilando expresamente su aplicación en los proyectos de obras que aprueben y subsanando o exigiendo la subsanación de las deficiencias detectadas.

También se les ha indicado la necesidad de asegurarse, a través de los equipos de inspección, de que las obras ejecutadas se ajustan a todas las exigencias legales y entre ellas las derivadas de la normativa de accesibilidad, incoando, en su caso, los expedientes sancionadores que procedan ante las infracciones detectadas, ya sea mediante denuncias o como consecuencia de la labor de control y vigilancia que les incumbe.

Asimismo, en las resoluciones dictadas se ha recordado la necesidad de tener en cuenta la participación de las personas con discapacidad, a través de sus organizaciones representativas, en la adopción de las decisiones que les conciernen y desde luego en las relacionadas con la accesibilidad y la procedencia de elaborar y aprobar, de no haberlo hecho ya, los planes de adaptación y supresión de barreras exigidos en la disposición final segunda de la Ley 3/98, de 24 de junio.

A su vez, y también en general, en las resoluciones que hasta el momento se han dirigido a dos diputaciones provinciales en el curso de la indicada actuación de oficio, se les ha indicado la necesidad de que adopten, en el ámbito de sus competencias, medidas que garanticen la incorporación de los criterios de accesibilidad a los instrumentos urbanísticos y que se preste asistencia a los municipios en la elaboración de los planes de supresión de barreras, la procedencia de convocar, si no se estuviera haciendo ya, subvenciones destinadas a financiar proyectos de obras cuyo fin sea la eliminación de barreras, la necesidad de vigilar los proyectos de obras que se incluyan en los planes provinciales entre otros en aspectos tales como los relativos a la eliminación de barreras, la necesidad de actuar con la debida diligencia, en el caso de que sean requeridas para la instrucción de expedientes sancionadores que puedan incoarse en municipios con población inferior a 10.000 habitantes y la procedencia, en su caso, de elaborar y aprobar los correspondientes planes de accesibilidad y supresión de barreras y de evaluar y adaptar los edificios o dependencias de titularidad de dichas diputaciones a las previsiones de la Ley 3/98, justificando, cuando ello no sea posible, dicha imposibilidad en los términos previstos en la Ley citada.

Por otro lado, en la actuación de oficio **20092147** se trataba de analizar las posibilidades que tienen las personas afectadas por cualquier tipo de discapacidad para acceder y permanecer en las bibliotecas públicas, así como para hacer un uso satisfactorio de sus fondos bibliográficos y participar en los servicios que estas ofrecen. Tras la tramitación de dicha actuación de oficio se comprobó, según la información facilitada por la Consejería de Cultura y Turismo, que la accesibilidad en las bibliotecas gestionadas por la Comunidad Autónoma estaba garantizada aunque en dos supuestos se estaba atravesando por una situación transitoria al estar en construcción los edificios a los que se iban a trasladar las bibliotecas en tales casos.

Asimismo, en el año 2010 esta Procuraduría inició una actuación de oficio para conocer la realidad actual de las personas beneficiadas con la cuota de reserva prevista en la LISMI, actuación que en la fecha de cierre del presente Informe continúa en tramitación (**20100887**). Dicha actuación se inició al ser consciente esta institución de las graves dificultades padecidas por las personas con discapacidad para incorporarse al mercado ordinario de trabajo. De hecho, pese a las medidas de acción positiva establecidas legalmente y a las ayudas públicas creadas para la efectividad de las mismas, en la actualidad todavía no se han conseguido todos los objetivos perseguidos por la Ley 13/1982 de 7 de abril de Integración Social de las personas con discapacidad y sus normas de desarrollo.

Y, en fin, merece una especial referencia la actuación de oficio reflejada en el expediente **20101450** ya mencionado en la parte de este Informe relativa a las quejas relacionadas con las personas con discapacidad.

Como ya se ha indicado en el análisis de la queja **20100539**, con la mencionada actuación de oficio se trataba de conocer los criterios de interpretación utilizados por la Administración con carácter general a la hora de determinar lo que debe entenderse por unidad económica de convivencia a los efectos establecidos en los arts. 144 y 145 del RDL 1/1994 y de la fijación de la cuantía de las pensiones no contributivas.

Tras la oportuna tramitación esta institución dirigió una resolución a la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades en la que, en relación con la indicada actuación de oficio, se indicaba lo siguiente:

1.- De conformidad con lo señalado por el Tribunal Supremo a partir de su sentencia de 9 de febrero de 2005 (dictada al resolver un recurso de casación para unificación de doctrina) para que exista una unidad económica de convivencia es necesario que se trate de una convivencia de carácter familiar, que debe producirse en el espacio físico propio de la vida en familia y además tiene que haber dependencia o intercomunicación económica entre los miembros de la unidad familiar.

2.- Sin embargo, el requisito de dependencia o intercomunicación económica entre los miembros de la unidad familiar no se consideraba por la Administración, al no estar establecido de forma expresa en la Ley (y así resultaba del informe remitido a esta institución y expuesto al analizar el expediente **20100539**).

3.- En el informe de la Administración se invocaban una serie de sentencias del Tribunal Supremo, olvidando la doctrina más reciente de dicho Tribunal derivada de la citada sentencia de 9 de febrero de 2005. Ello obligaba a modificar la interpretación de la Administración para acomodarla a lo señalado por dicho Tribunal en la sentencia citada y llevó a esta procuraduría a considerar procedente dirigir a la citada Consejería una resolución en ese mismo sentido.

4.- Además, debía tenerse en cuenta que aunque del informe de la Administración resultaba que en la gestión de las pensiones no contributivas aplicaba o seguía los criterios fijados por el Imserso para determinar la composición de la unidad económica de convivencia en caso de hermanos ingresados en centros, dichos criterios no son una norma vinculante para los ciudadanos, los tribunales o esta procuraduría.

Teniendo en cuenta lo anterior y desde un punto de vista general se dirigió a la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades la siguiente resolución:

*"(...)*

*2.- Que en lo sucesivo, a la hora de determinar la composición de la unidad económica de convivencia a la que alude el artículo 144 LGSS, se tengan en cuenta los requisitos señalados por el Tribunal Supremo en su sentencia de 9 de febrero de 2005, debiendo comprobarse en cada caso por esa Administración la concurrencia de todos y cada uno de ellos y, desde luego, la existencia de dependencia o intercomunicación económica entre las personas que podrían integrar dicha unidad a los efectos de la aplicación de las previsiones del artículo 145 LGSS".*

Con posterioridad a la fecha de cierre del presente Informe se ha sabido que dicha resolución, tal y como se ha indicado en el Área I de este Informe en el apartado correspondiente a las personas con discapacidad (**20100539**) ha sido rechazada, aclarando la Administración entre otros extremos que en el marco del Concierto de Cooperación entre la Administración General del Estado y la Junta de Castilla y León para la gestión de las pensiones de seguridad social de invalidez y jubilación, en su modalidad no contributiva, en aplicación de la disposición adicional cuarta, 2, de la Ley 26/1990, de 20 de diciembre, corresponde al Imserso la homogeneización de los criterios a aplicar, razón por la que la Comunidad

Autónoma, en cuanto entidad gestora, debe seguir las directrices marcadas desde la Administración estatal a la hora de resolver las solicitudes que se presentan. No obstante, sí consideró oportuno remitir nuestra resolución al Imserso para su toma en consideración y la posible revisión del criterio objeto de controversia.

A su vez, el Imserso en su respuesta a dicho traslado sostiene que el art. 144.4 del Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social no regula expresamente la situación de convivencia planteada, que no se aprecia una unidad de criterio jurisdiccional y que el contenido de la sentencia del Tribunal Supremo de 9 de febrero de 2005, al ser un pronunciamiento único, no tiene el carácter de doctrina aplicable. Según el Imserso ello obliga, en tanto no exista mayor precisión normativa o doctrinal, a que la existencia y composición de la unidad económica de convivencia deba determinarse y acreditarse conforme a una aplicación literal y en sus propios términos del art. 144.4 del Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social.

#### **OBLIGACIÓN DE RESOLVER. EXAMEN DE LA REALIDAD CASTELLANA Y LEONESA**

En una actuación de oficio de carácter general se hizo un estudio sobre la obligación de resolver que fue remitido a la Administración autonómica, a las diputaciones provinciales, a la Federación Regional de Municipios y Provincias, así como a los Ayuntamientos de más de cinco mil habitantes.

Con el citado expediente (**20100604**) se ha tratado de dar una visión general sobre la obligación recogida en los arts. 42 y ss de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común dando conocimiento de la doctrina de los autores y de la jurisprudencia imperante en la materia. Nos enorgullece indicar que el mencionado informe ha tenido una muy favorable acogida por parte de las diversas Administraciones quienes han visto en él un intento por parte de esta procuraduría de despejar dudas y solucionar conflictos con los ciudadanos. Por tanto estimamos cumplido el objetivo que nos marcamos cuando decidimos iniciar la mencionada actuación de oficio.

#### **SANIDAD**

Ocho han sido las actuaciones de oficio iniciadas en materia sanitaria. A la primera de ellas le fue otorgado como número de expediente el **20100132**. Tuvimos conocimiento por la prensa de que en el Hospital del Bierzo existía un ingente número de pruebas médicas (entre ellas citologías y biopsias) que llevaban entre cuatro y seis meses a la espera de ser examinadas. Solicitada información a la Consejería de Sanidad, se nos indicó que la

problemática había sido solucionada bien mediante la remisión de las pruebas a laboratorios concertados, bien usando los propios medios existentes en el centro hospitalario. Por ello, procedimos a cerrar el expediente.

El expediente **20100295** estudiaba la posible necesidad de un servicio de pediatría en el municipio de Villaquilambre (León) dada la elevada tasa de menores de 14 años que residen en el mismo. Solicitada información sobre la cuestión, se puso en nuestro conocimiento el número de cartillas sanitarias implicadas así como los medios a disposición de los indicados pacientes. Examinada la cuestión, valorando la existencia de un importante déficit de facultativos de la especialidad y teniendo en cuenta la organización de la asistencia en el municipio citado y en los limitrofes, llegamos a la conclusión de que no existía irregularidad administrativa alguna por lo que procedimos a archivar el expediente.

Por lo que respecta a la actuación de oficio **20100478** se encuentra en fase de estudio el informe remitido por parte de la Administración sanitaria. Se inició puesto que tuvimos conocimiento de que las extracciones y resto de prestaciones, al menos en la ciudad de León, eran atendidas por un odontólogo en el Centro de Atención Primaria "José Aguado" debiendo realizarse algunas de las intervenciones de extracción y otras de análoga naturaleza en el Complejo Hospitalario de León al requerirse para estos supuestos anestesia general, dada la situación de los pacientes. Se puso en nuestro conocimiento que esto, en ocasiones, ha venido provocando que la asistencia se demorase a la espera de la disponibilidad de los quirófanos e, incluso, que los pacientes fueran erróneamente informados de que se encontraban en lista de espera pese a no ser ésta la causa de la demora.

El expediente **20101174** se refiere a la denegación de reintegro de gastos médicos por la compra de cascos craneales a menores de edad. El inicio de la actuación se debió al importante incremento en el número de quejas sobre esta materia cuyo ámbito territorial se circunscribía exclusivamente a León. En el presente caso estamos a la espera de valorar la información recibida si bien pese a que hemos requerido en dos ocasiones que se nos indique la situación por provincias, la Consejería de Sanidad se ha limitado a indicarnos que no existe agravio comparativo entre ellas pero no se nos han proporcionado datos precisos.

El expediente **20101585** se inició a consecuencia de nuestro conocimiento a finales del año 2010, de la situación en la que se encontraba la gestión de las listas de espera en el Hospital del Bierzo y la presunta descoordinación entre los diversos servicios del mismo. A tal efecto solicitamos información a la Administración sanitaria sobre este aspecto y sobre la posibilidad de que en determinados supuestos se sacase de la lista a quienes, permaneciendo en ella 130 días, no aceptaban ser derivados a otro centro. Al parecer, la mayoría de los



problemas se concentraban en el servicio de traumatología. A la fecha de cierre del presente Informe estamos a la espera de recibir la información.

La actuación de oficio **20101930** tenía como objeto el protocolo común para el uso de desfibriladores en lugares públicos tras el fallecimiento de una persona en Valladolid por la presunta falta de conocimiento de los requisitos para su manejo. A tal fin hemos solicitado información a la Administración sanitaria así como a las distintas diputaciones provinciales de nuestra Comunidad Autónoma estando a la fecha de cierre del Informe a la espera de recibir ésta en su totalidad.

Por último citaremos el expediente **20101932** que tiene como objeto una vez más el Hospital del Bierzo y su gestión de las listas de espera a la vista de los datos ofrecidos por el Excmo. Consejero de Sanidad en el Consejo Interterritorial de Salud en el que indicó que el tiempo medio de espera de los pacientes bercianos para una intervención quirúrgica era más del doble del registrado como media en la Comunidad Autónoma. Solicitada información al respecto, estamos a la espera de la misma en el momento de cierre del presente Informe.