

ÁREA B

ÁREA B**RÉGIMEN JURÍDICO DE CORPORACIONES LOCALES, BIENES Y SERVICIOS
MUNICIPALES**

Expedientes Área	380
Expedientes admitidos.....	241
Expedientes rechazados	72
Expedientes acumulados	19
Expedientes en otras situaciones	48

1. RÉGIMEN JURÍDICO DE CORPORACIONES LOCALES

A lo largo del año 2010 las reclamaciones de los ciudadanos sobre la actividad de las entidades locales alcanzaron un total de ciento setenta y ocho, que han sido distribuidas dentro del área de régimen jurídico de las corporaciones locales en distintos apartados, según las materias que abordan, siguiendo el mismo criterio organizativo empleado en años anteriores.

De este modo, la exposición de algunas de las quejas tramitadas durante el ejercicio anual y el resultado de su tramitación por esta procuraduría, se divide en los siguientes epígrafes: expropiación forzosa, responsabilidad patrimonial, contratación administrativa, ejecución de obras públicas, organización y funcionamiento de los órganos de las entidades locales, las relacionadas con la información y participación ciudadanas y, por último, se recogen otras cuestiones que tienen difícil acomodo en los anteriores capítulos.

Con respecto al ejercicio anterior el número de quejas ha sufrido una disminución que se cifra en cincuenta y cinco quejas, disminución que se ha apreciado en las que planteaban asuntos sobre responsabilidad patrimonial y, con mayor intensidad, en las reclamaciones que se referían a la ejecución de obras públicas por las administraciones locales y al régimen de funcionamiento de las mismas.

Se ha mantenido un número similar en las quejas que se referían a expropiación forzosa, contratación administrativa e información y participación ciudadana.

En total se han concluido doscientos setenta y seis expedientes, de ellos ciento diez corresponden al ejercicio 2010, habiendo sido los restantes iniciados en ejercicios anteriores.

Debe destacarse que uno de los motivos por los que han debido concluir un número de treinta y un expedientes durante el ejercicio anual ha sido la ausencia de respuesta de la administración consultada al requerimiento de información dirigido por esta procuraduría del común para decidir sobre la fundamentación de la queja; once expedientes procedían del ejercicio 2008, diez del 2009 y otros diez del 2010.

Con relación a las quejas no admitidas a trámite, como se ha venido apuntando en anteriores Informes, en todas ellas se ha dado información al ciudadano sobre los motivos de esta decisión. En algunos casos se solicitó previamente que los interesados concretaran, ampliaran o aclararan algunos de los datos expuestos en su escrito, sin que tales antecedentes fueran remitidos; transcurrido un tiempo y reiterada la necesidad de su envío, nos vimos obligados a dar por concluidas nuestras actuaciones.

En otros casos, a la vista de la documentación aportada entendió esta institución que del asunto que planteaba el interesado no se derivaba ninguna actuación administrativa contraria al ordenamiento jurídico, ya que la actuación seguida por la administración se había acomodado a la normativa existente en la materia.

De las quejas recibidas durante el año que dieron lugar al inicio de actuaciones investigadoras por parte de esta procuraduría del común, en veinte de ellas no se consideró oportuno emitir una resolución supervisora por estimar que la actuación de la administración había sido correcta.

Las resoluciones que el Procurador del Común ha formulado en los expedientes tramitados durante este año a instancia de los ciudadanos, algunos procedentes de ejercicios anteriores, suponen un número total de setenta y dos, de las cuales treinta y dos se aceptaron en su totalidad y nueve parcialmente; expresamente se rechazaron catorce.

En seis expedientes no se recibió comunicación posterior de las administraciones para dar a conocer su postura frente a la resolución que había formulado el Procurador del Común, pese a haber dirigido tres requerimientos para su envío después de haber sido emitida y once expedientes continuaban, a la fecha de cierre del ejercicio anual, a la espera de recibir comunicación sobre la acogida o no de las resoluciones formuladas.

Una vez más la valoración del grado de colaboración de las corporaciones locales con esta institución en la tramitación y resolución de las quejas incluidas dentro de este área, no puede hacerse en términos estrictos, varias razones dificultan esta tarea de las que se ha

dejado constancia en ejercicios anteriores. Estas razones no son otras que el número de entidades locales que se han consultado, la diversa tipología de los asuntos que se han abordado, el hecho de que se han dirigido varias quejas contra una misma administración local y la distinta capacidad de las diferentes entidades para atender los requerimientos de esta institución.

Como en ejercicios anuales precedentes se concluye por tanto, en obligados términos de generalidad, que deben las administraciones locales mejorar el cumplimiento de la obligación de remitir la información en el plazo de un mes que fija la norma para su envío, sin que ello suponga dejar de reconocer que algunas administraciones han cumplido su obligación en el plazo establecido.

También debe tenerse en cuenta por aquellas corporaciones a las que se ha dirigido alguna resolución que el exceso de tiempo que transcurre, más allá de los dos meses establecidos, entre la fecha de emisión de la resolución y la comunicación a esta institución de su aceptación o no, dificulta la evaluación del seguimiento que se hace de las resoluciones que dicta el Procurador del Común en el periodo al que debe referirse este Informe anual.

En cualquier caso las administraciones locales mostraron su disposición a aceptar las recomendaciones efectuadas, o al menos alguna de ellas, en un 57% de los casos en que fue necesario emitir las, porcentaje sensiblemente superior al de las resoluciones que fueron rechazadas (20%) o no recibieron respuesta (8%).

Al inicio de cada uno de los apartados en los que se ha dividido el área que comprende las cuestiones suscitadas sobre el régimen jurídico de las corporaciones locales, siguiendo en lo sustancial el esquema seguido en anteriores Informes anuales, se recoge con mayor especificación los datos sobre cada una de las materias en que se ha dividido esta área del Informe y un resumen de algunos supuestos que los ciudadanos han sometido a consideración del Procurador del Común y de las intervenciones que se han llevado a cabo.

En el Informe anual correspondiente al ejercicio 2009 se dejaba indicado que se habían iniciado tres actuaciones de oficio, dos de ellas se hallan en fase de estudio, la que se refiere a la averiguación de la implantación de las nuevas tecnologías por parte de algunas administraciones locales para facilitar el acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos y la que se refiere a la participación ciudadana en la actividad municipal por medio de las asociaciones vecinales.

Ha concluido la actuación de oficio sobre el desarrollo reglamentario de la Ley de Régimen Local de Castilla y León, con el envío de una resolución a la Consejería de Interior y

Justicia para que se agilice, en la medida de lo posible, 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.

1.1. Expropiación forzosa

Durante el pasado año se recibieron siete reclamaciones sobre el ejercicio de la potestad expropiatoria de las administraciones locales, lo cual supone un número semejante a las tramitadas en el año anterior, en el que se recibieron ocho quejas.

De estas siete reclamaciones, cuatro no pudieron ser admitidas a trámite, pues no reunían los requisitos formales necesarios para ello, los hechos que denunciaban no constituían una irregularidad administrativa o bien se hallaban pendientes de resolución judicial, las otras tres fueron archivadas por no haber apreciado ninguna irregularidad en la actuación denunciada tras el examen de los informes requeridos, y en el caso restante nos encontramos a la espera de recibir información.

Dos expedientes iniciados en el ejercicio 2008 han debido archivarse sin haber recibido la información requerida de los Ayuntamientos consultados, el de Benavides (**20080077**) y el de Cabañas de Polendos (**20080110**), habiéndose incluido a ambas Corporaciones en el Registro de Administraciones y Entidades no colaboradoras. Otro expediente iniciado en aquel ejercicio ha podido resolverse al haberse remitido durante el pasado año el informe del Ayuntamiento consultado.

1.1.1. Disconformidad con declaración de utilidad pública

Un ciudadano manifestaba su disconformidad con la expropiación forzosa de una parte de su finca por el Ayuntamiento de Villaturiel, por razón de las obras correspondientes al proyecto de urbanización de la travesía de Santa Olaja de la Ribera, dando lugar al expediente **20101149**.

A la vista de la documentación que remitía, el Ayuntamiento de Villaturiel había iniciado el expediente de expropiación forzosa de bienes y derechos afectados por las obras y había solicitado la declaración de urgencia de la ocupación a la Junta de Castilla y León, teniendo en cuenta la competencia conferida a ésta para la resolución de las peticiones de declaración de urgencia en los expedientes expropiatorios (art. 16 q de la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León).

El artículo 10 de la Ley de Expropiación Forzosa, de 16 de diciembre de 1954, establece que la utilidad pública se entiende implícita en relación con la expropiación de

inmuebles, en todos los planes de obras y servicios del Estado, Provincias y Municipios, y en el mismo sentido se pronuncia el art. 94 Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local.

La razón que había determinado al Ayuntamiento de Villaturiel a ejecutar el proyecto de la obra había sido el incremento del tráfico en la travesía por la puesta en funcionamiento del polígono industrial de Castrillo de la Ribera y la falta de infraestructura para los peatones que, al no contar con la delimitación de zona de calzada y zona peatonal, invadían la calzada, lo que implicaba molestias en el tráfico y el aumento de accidentes de circulación en ese tramo.

El proyecto de la obra había sido aprobado definitivamente por el Pleno del Ayuntamiento y la relación de bienes y propietarios afectados sometida al trámite de información pública, además de notificada personalmente a los afectados, habiendo resuelto las alegaciones formuladas.

Para el procedimiento de urgencia, el art. 52 de la Ley de Expropiación Forzosa no exige notificación del acuerdo de urgente ocupación, sino directamente para el levantamiento del acta previa a la ocupación, hasta entonces sólo es obligada la información pública, sin que a ello obste el que en algunas ocasiones la Administración, sin estar obligada, notifique personalmente las actuaciones precedentes.

Según el art. 52 de la LEF, se entiende cumplido el trámite de declaración de necesidad de la ocupación de los bienes que hayan de ser expropiados, según el proyecto aprobado, dando derecho a su ocupación inmediata. Se notificará a los interesados afectados, el día y hora en que ha de levantarse el acta previa a la ocupación, esta notificación se llevará a efecto con una antelación mínima de ocho días y mediante cédula y se publicará por medio de edictos.

En este caso la utilidad pública había sido suficientemente motivada en razones de seguridad vial y, en cuanto a los bienes afectados dentro de la propiedad del reclamante, se le indicó a éste que el momento para discutir el contenido de las actas previas era el de su levantamiento, según establece también el art. 52 LEF.

1.1.2. Ocupación material de finca por obras municipales

Finalmente ha podido resolverse el supuesto de hecho denunciado en uno de los expedientes iniciados en el ejercicio 2008, al haber remitido el Ayuntamiento de Gradefes el informe que le fue requerido para la tramitación del expediente **20080110**.

El reclamante había acudido a esta institución para exponer su desacuerdo con las obras municipales que habían supuesto la ocupación de parte de unas parcelas situadas en ese término municipal.

Según la exposición de hechos de la reclamación, el Ayuntamiento había ocupado una parte de terreno que no había sido expropiado y por el cual el afectado no había recibido indemnización alguna, como tampoco por los árboles que habían sido derribados, ni se había realizado el encauzamiento del agua llegando a ocasionar inundaciones en las fincas.

El afectado había denunciado los hechos mediante la formulación de tres escritos, sin que hubiera recibido contestación formal por parte del Ayuntamiento.

Iniciada la investigación oportuna, se solicitó del Ayuntamiento de Gradefes información en relación con las cuestiones planteadas, por vez primera con fecha 7 de marzo de 2008, petición que fue reiterada después hasta en cinco ocasiones sin haber obtenido respuesta, motivo por el cual con fecha 10 de noviembre de 2010 se le comunica la decisión de archivar el expediente, hacer pública la no colaboración de ese Ayuntamiento en el Informe anual que se ha de presentar en la Cortes de Castilla y León y la incorporación de ese Ayuntamiento al Registro de Administraciones y Entidades no colaboradoras.

Después de esta comunicación se recibió el informe sobre la queja, por lo que se continúa su tramitación procediendo al análisis de la información remitida y dejando sin efecto la incorporación de ese Ayuntamiento al Registro de Administraciones y Entidades no colaboradoras.

Del informe municipal resultaba que la Junta de Gobierno Local había resuelto la primera de las reclamaciones del afectado, desestimándola, por entender que las obras se habían ejecutado conforme al proyecto y sin invadir terreno particular. Anunciaba también la realización de trabajos a cargo del Ayuntamiento para corregir las inundaciones y dejaba pendiente de resolución la petición de baja en las acometidas de agua hasta contar con los informes técnicos oportunos.

Añadía que se consideraba resuelta la petición y se habían ofrecido al interesado los recursos correspondientes; no habiendo ejercido ninguna acción judicial en vía ordinaria o contencioso administrativa contra este Ayuntamiento.

Por lo que se refiere a esta última manifestación, ciertamente el afectado, como cualquier ciudadano, podía ejercitar las acciones judiciales para la defensa de sus derechos, como también solicitar la intervención de esta Procuraduría del Común, como efectivamente había hecho en su día.

Los interesados tienen, además, la posibilidad de dirigirse en la vía administrativa a la Administración pública causante del daño para que se pronuncie sobre la asunción de dicha responsabilidad, reconociéndose un derecho a que se incoen, instruyan y resuelvan por la administración las reclamaciones que formulen ante la misma.

Por otro lado, aunque se hubiera dado respuesta a la primera reclamación, también había quedado evidenciada la falta de formalización (respuesta escrita y notificada) de la contestación a las otras dos solicitudes presentadas.

Es una obligación esencial de cualquier administración pública dentro del procedimiento administrativo la de resolver expresamente cuantas solicitudes le formulen los interesados, de ello resulta que el ciudadano, ante una solicitud cursada a una administración, tiene el derecho a que se le dé puntual respuesta sobre el contenido de su solicitud.

Lo cierto es que en los escritos presentados por el interesado insistía éste en señalar que las obras de urbanización realizadas en San Miguel de Escalada habían invadido una franja de terreno de sus fincas que no figuraba en el proyecto de la obra, ni había sido consentida por él, a lo que añadía la producción de unos daños, tala de árboles e inundaciones de sus fincas.

La vía de hecho o actuación administrativa no respaldada en forma legal por el procedimiento administrativo legitimador de la concreta actuación se produce no sólo cuando no existe acto administrativo de cobertura o éste es radicalmente nulo, sino también cuando el acto no alcanza a cubrir la actuación desproporcionada de la administración, excedida de los límites que el acto permite. A ello hay que añadir que la vía de hecho administrativa coloca a la administración actuante en pie de igualdad con los particulares, de manera que éstos se ven liberados de la carga del *onus probandi* frente a la presunción de legalidad de la actuación administrativa (STS 19-04-2007).

En definitiva, el Ayuntamiento de Gradefes y el afectado mantenían posiciones contrapuestas sobre una cuestión de hecho sobre la cual no podía llegarse a una conclusión definitiva, pues ni el Ayuntamiento ni el afectado aportaban un informe técnico aclaratorio de esta cuestión.

Teniendo en cuenta que no había quedado constancia de que se hayan resuelto las peticiones del afectado, únicamente la primera, si bien tampoco constaba que el Ayuntamiento hubiera realizado ningún acto de instrucción previo a su emisión.

El art. 231.1 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales (ROF) establece que las solicitudes que dirijan los vecinos a cualquier órgano del ayuntamiento en petición de aclaraciones o actuaciones municipales se cursarán

necesariamente por escrito y serán contestadas en los términos previstos en la legislación sobre procedimiento administrativo.

Además, tal como determina el art. 42 de la Ley 30/1992, la administración está obligada a dictar resolución expresa sobre cuantas solicitudes se formulen por los interesados y además deberá hacerlo por escrito, a menos que su naturaleza exija o permita otra forma más adecuada de expresión y constancia, art. 55 de la misma Ley, supuesto que no resulta de aplicación a este caso.

Teniendo en cuenta que las obras cuestionadas habían sido realizadas por el Ayuntamiento, debía éste resolver la reclamación presentada y notificar la resolución al afectado, previa realización de los actos de instrucción que permitieran acreditar si había habido, o no, invasión de las fincas particulares y los demás daños alegados, entre los cuales resultaba relevante la emisión del informe de los servicios técnicos municipales.

La normativa citada imponía a la Administración pública una verdadera obligación de resolver las solicitudes que le planteen los interesados, constituyendo tal deber una auténtica garantía para el ciudadano. Así se recordaba en la resolución que el Procurador del Común formuló al Ayuntamiento de Gradefes, estando a la fecha de cierre de este Informe pendiente de recibir una respuesta.

1.1.3. Expropiación parcial de finca para ejecución de obra de pavimentación

En el expediente **20092224** se hacía referencia a una actuación irregular en que se ha incurrido en la expropiación forzosa de una parte de la finca para la ejecución de la obra de pavimentación de una presunta calle de nueva creación en un municipio de la provincia de Palencia, Congosto de Valdavia.

Consideraba el promotor del expediente que la expropiación forzosa no se encontraba legitimada ya que no se actuaba en suelo urbano, ni la expropiación del terreno se contemplaba en ninguna norma urbanística.

Admitida la queja a trámite, nos dirigimos solicitando información relativa a la problemática planteada en la misma al Ayuntamiento de Congosto de Valdavia, el cual informó a esta procuraduría que el Pleno había aprobado inicialmente el proyecto técnico para la ejecución de las obras de pavimentación de la calle.

Durante el periodo de información pública no se habían presentado alegaciones, por lo que el acuerdo se había elevado a definitivo y contra este acuerdo de aprobación definitiva tampoco se había presentado recurso alguno.

Para la correcta ejecución de las obras es necesaria la adquisición de determinados bienes inmuebles afectados por la ejecución del proyecto. La aprobación del proyecto técnico lleva implícita la declaración de utilidad pública de las obras en él contempladas y, por tanto, llevaba consigo la autorización para expropiar los bienes y derechos necesarios para la realización de las mismas.

El Pleno del Ayuntamiento había aprobado también la relación concreta, individualizada y valorada de los bienes a ocupar necesariamente para la ejecución de la obra y había notificado el acuerdo a los afectados para que pudiesen formular alegaciones.

Durante este plazo el afectado había presentado su reclamación, que fue desestimada por acuerdo plenario posterior, aprobándose con carácter definitivo la relación concreta, individualizada y valorada de los bienes y derechos a ocupar necesariamente para la ejecución de la obra y entre los que se incluye una parte de la finca debatida.

Contra este acuerdo los afectados interpusieron recurso de reposición, que fue también desestimado.

De conformidad con el art. 63 de la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León, la aprobación definitiva de los instrumentos de planeamiento urbanístico implicará la declaración de utilidad pública e interés social de las obras previstas en ellos y la necesidad de ocupación de los bienes y derechos necesarios para su ejecución, a efectos de su expropiación forzosa, ocupación temporal o imposición de servidumbres.

Y asimismo la utilidad pública e interés social y la necesidad de ocupación de los terrenos va implícita en el hecho de ser una obra incluida en Planes Provinciales, de acuerdo con el art. 94 del Texto Refundido de Régimen Local aprobado por RDLeg 781/1986, de 18 de abril.

Analizada la información recibida en esta Procuraduría no se había desprendido incumplimiento normativo en el que hubiera incurrido la administración, ni vulneración de los derechos cuya titularidad corresponde a todos los ciudadanos en el marco de sus relaciones con los sujetos públicos, razones por las cuales se archivó el expediente, comunicando estas razones a su promotor.

1.2. Responsabilidad patrimonial

Los supuestos en los que ciudadanos alegaban haber sufrido daños de los que responsabilizaban, en último término, a las administraciones locales dieron lugar a la apertura

de veintiún expedientes, lo que supone un descenso en el número de quejas con respecto al año anterior, en el cual se habían registrado treinta y cinco reclamaciones.

Los ciudadanos acuden al Procurador de Común para conseguir mediante su intervención una estimación de las pretensiones que han formulado frente a las administraciones locales, bien instando la modificación del pronunciamiento que ya hubieran emitido aquéllas desestimatorio de sus peticiones, o bien para que se dicte la resolución que ponga fin al procedimiento reconociendo su derecho por haber transcurrido sobradamente el tiempo previsto para ello.

La investigación que realiza esta procuraduría parte en todos los casos del análisis del expediente que haya tramitado la administración local a la que se imputa la responsabilidad patrimonial.

Esto ha determinado la inadmisión a trámite de aquellas quejas en las que el afectado no había solicitado de la administración correspondiente su reconocimiento, o bien no había transcurrido desde su interposición el plazo previsto para que pudiera haber emitido un pronunciamiento.

En los casos en los que se han admitido a trámite las reclamaciones el análisis de la información recibida ha llevado a confirmar las conclusiones obtenidas en años anteriores, sobre todo en los aspectos formales de la tramitación de los expedientes, ya que una vez más se ha tenido conocimiento de algún caso en el que no se han incoado los procedimientos de responsabilidad patrimonial a instancia de los afectados, también de procedimientos cuya tramitación se demora más allá de los seis meses previstos en la normativa y de casos en los que se ha omitido algún trámite esencial del procedimiento.

Todo ello se ha puesto de relieve en las resoluciones que el Procurador del Común ha emitido y que alcanzan un número de dieciséis, si bien algunas corresponden a la finalización de expedientes que se habían iniciado en el ejercicio anterior.

De estas resoluciones se aceptaron siete -una parcialmente-, seis se rechazaron, en dos casos no se recibió respuesta posterior y, a fecha de cierre del Informe, no se había recibido respuesta sobre una de ellas.

A continuación se recogen algunos supuestos en los cuales esta institución emitió una resolución a partir de la documentación obrante en los expedientes.

1.2.1. Daños por caídas en la vía pública

El interesado en la queja **20090583** lamentaba en el escrito formulado la demora en la resolución del expediente de responsabilidad patrimonial iniciado por los daños y perjuicios sufridos por una caída en una calle de Zamora.

El afectado había solicitado al Ayuntamiento de Zamora el abono de una indemnización por los daños sufridos que atribuía a las obras que se estaban llevando a cabo el día del accidente.

En el informe remitido a esta Procuraduría del Común se exponía que en la fecha del accidente se estaban realizando obras en la calle, lo que planteaba la cuestión relativa a la potencial concurrencia de responsabilidad de la adjudicataria de la obra.

Aún así, la titularidad del servicio de pavimentación de las vías públicas correspondía al Ayuntamiento de Zamora y, por tanto, la pretensión deducida ante la Administración obligaba a pronunciarse, previa audiencia del concesionario, sobre a cuál de las partes contratantes correspondía la responsabilidad de los daños.

La obligación legal de resolver que pesaba sobre la Administración local se deducía de la imposición que la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público, siguiendo la misma línea de las derogadas disposiciones anteriores -Ley 13/1995 y Texto Refundido de la misma aprobado por el RDLeg 2/2000, de 16 de junio-, preceptúa cuando durante la ejecución de un contrato de obras surgen daños a terceros, como ocurría en el caso planteado en esta queja.

El art. 198 de la Ley 30/2007 de Contratos del Sector Público– al igual que el anterior artículo 97 del TRLCAP- dispone una regla general, según la cual debe el contratista indemnizar todos los daños y perjuicios que se causen a terceros como consecuencia de las operaciones que requiera la ejecución del contrato, y dos excepciones, la responsabilidad directa de la administración contratante cuando los daños y perjuicios hayan sido ocasionados como consecuencia inmediata y directa de una orden de la administración o sean consecuencia de los vicios del proyecto elaborado por ella misma en el contrato de obras o en el de suministro de fabricación.

También se establece la competencia del órgano de contratación para deslindar las responsabilidades de las partes contratantes, a estos efectos los terceros podrán requerir previamente, dentro del año siguiente a la producción del hecho, al órgano de contratación para que éste, oído el contratista, se pronuncie sobre a cuál de las partes contratantes corresponde la responsabilidad de los daños.

El autor de la queja había acreditado documentalmente que se había dirigido al Ayuntamiento de Zamora, por lo que debía éste resolver la reclamación y no requerir a la empresa contratista para que ésta resolviera, como se había hecho, requerimientos que por otro lado no habían obtenido resultado alguno. Una cosa es que el precepto exija que se dé audiencia al contratista antes de emitir la resolución y otra distinta que sea la empresa la que deba resolver la reclamación.

Siguiendo la doctrina jurisprudencial existente, la Administración podría adoptar alguna de las posiciones siguientes: A) Declarar la responsabilidad del concesionario o contratista, caso en que éstos o el particular perjudicado podrán hacer uso de la vía contenciosa administrativa. B) Asumir la Administración su responsabilidad patrimonial pero por cuenta del contratista o concesionario, abonando al perjudicado la correspondiente indemnización y ejercitar simultáneamente el derecho de repetición frente a aquellos. C) Limitarse a invocar la culpa del tercero contratista o concesionario, pero no resolviendo sobre la procedencia de la reclamación, cuantía y responsable, supuesto en que la Administración, dentro ya del ámbito contencioso, no podrá alegar la culpa excluyente del concesionario. En este sentido pueden citarse, entre otras, las Sentencias del TSJ de Castilla y León de 23 de junio de 2003, de 30 de junio, 24 de septiembre y 10 de diciembre de 2004, con cita de las del TS de 28 de mayo de 1980, 9 de mayo de 1989 y de 12 de febrero de 2000).

En aquellos casos en que la administración se limita a declinar su responsabilidad en los hechos, sin indicar al perjudicado a cual de las partes contratantes corresponde responder por los daños causados, esta omisión constituye motivo suficiente para atribuir la responsabilidad por daños a la propia administración, sin que pueda verse exonerada por la aplicación de la norma que, con carácter general, atribuye la obligación de indemnizar a la empresa contratista. Cuando la administración demandada incumple lo dispuesto y no da a conocer al perjudicado si de los daños por él sufridos debe responder la propia administración, o el contratista (o concesionario), la administración no puede exonerarse de responsabilidad imputando a éste último la autoría y el resarcimiento de los daños causados. Si no lo hace (la declaración de responsabilidad), elude su responsabilidad, que le debe ser impuesta a ella.

Estas razones llevaron a formular al Ayuntamiento de Zamora una resolución para que en el ejercicio de las competencias atribuidas por el art. 198.3 de la Ley 30/2007, de Contratos del Sector Público, continuara el procedimiento hasta determinar a quién se había de imputar la responsabilidad por los daños y perjuicios sufridos por el particular y derivados de la ejecución de las obras públicas de urbanización contratadas por la referida Corporación Local.

El Ayuntamiento de Zamora no dio a conocer su postura sobre dicha resolución.

1.2.2. Daños por accidente en carretera

Los daños que sufrió un ciudadano derivados de un accidente de tráfico y la potencial concurrencia de responsabilidad de la Diputación provincial de Salamanca se analizaron en el expediente **20091864**.

El interesado reclamaba la reparación de los daños materiales causados en su vehículo como consecuencia de la existencia de un bache en una carretera de titularidad provincial. La petición se había desestimado por no haber probado el reclamante que los daños fueran debidos al funcionamiento del servicio de mantenimiento de las carreteras, sin haber tenido en cuenta la prueba aportada, atestado y fotografías tomadas por agentes de la guardia civil y facturas de la reparación del vehículo.

Con el fin de examinar la regularidad del procedimiento, la queja fue admitida a trámite e iniciada la investigación oportuna, se requirió de la Diputación provincial de Salamanca la copia del expediente comprensivo de todas las actuaciones realizadas en el procedimiento de responsabilidad patrimonial instado por esta causa.

El procedimiento de responsabilidad patrimonial debe instruirse y resolverse con arreglo a lo previsto en los arts. 139 a 144 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, desarrollados por el Reglamento de los Procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de Responsabilidad Patrimonial, aprobado por el RD 429/1993, de 26 de marzo.

El artículo 12 del RD 429/1993 determina, dentro del procedimiento general, que concluido el trámite de audiencia, en el plazo de diez días, el órgano instructor propondrá que se recabe, cuando sea preceptivo a tenor de lo establecido en la Ley Orgánica del Consejo de Estado, el dictamen de este órgano consultivo o, en su caso, del órgano consultivo de la Comunidad Autónoma. A este efecto, remitirá al órgano competente para recabarlo, todo lo actuado en el procedimiento, así como una propuesta de resolución que se ajustará a lo dispuesto en el art. 13 de este Reglamento o, en su caso, la propuesta de acuerdo por el que se podría terminar convencionalmente el procedimiento.

Se solicitará que el dictamen se pronuncie sobre la existencia o no de relación de causalidad entre el funcionamiento del servicio público y la lesión producida y, en su caso, sobre la valoración del daño causado y la cuantía y modo de la indemnización, considerando los criterios previstos en la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. El dictamen se emitirá en un plazo máximo de dos meses.

La Ley reguladora del Consejo Consultivo de Castilla y León mantiene el carácter preceptivo de los dictámenes de dicho órgano en las reclamaciones de responsabilidad patrimonial, así lo determina el art. 4.1.h) 1º de la Ley 1/2002, de 9 de abril, reguladora del Consejo Consultivo de Castilla y León.

El propio Consejo Consultivo, en su Dictamen 670/2004, de 28 de octubre, precisó que el régimen general en el que se consagra el carácter preceptivo de la intervención del órgano consultivo competente no resulta alterado, en este concreto aspecto, por el hecho de que la responsabilidad se reclame a una diputación o, en su caso, a un ayuntamiento. En este sentido el art. 54 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, establece que las entidades locales responderán de los daños y perjuicios causados a los particulares en sus bienes y derechos como consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos o de la actuación de sus autoridades, funcionarios o agentes, en los términos establecidos en la legislación general sobre responsabilidad administrativa. Con él se produce una asunción íntegra y sin fisuras del “régimen general” establecido extramuros del propio ordenamiento local.

Una vez examinado el expediente comprobamos que no se había emitido el dictamen preceptivo por el Consejo Consultivo de Castilla y León.

En cuanto a los efectos que la omisión de este dictamen en el expediente, resulta clarificadora la sentencia del Tribunal Supremo de 14 de mayo de 2004, que resume la doctrina jurisprudencial más reciente, según la cual, cuando existe resolución expresa de la administración y se ha omitido el dictamen del Consejo de Estado, tal defecto acarrea la nulidad debiéndose reponer las actuaciones para que se emita el mismo y, por el contrario y ante el silencio de la administración, cuando falta el dictamen del Consejo de Estado sin un pronunciamiento expreso sobre dicha reclamación, corresponde al Tribunal enjuiciar el fondo sin que proceda la nulidad de lo actuado para recabar el informe del Consejo de Estado. En el mismo sentido se pronuncian las SSTs 20-01-1994, 15-02-1994 y 25-01-2008.

Esta misma doctrina se recoge en las sentencias dictadas por los Tribunales Superiores de Justicia, por ejemplo en la STSJ de Islas Baleares de 20 de junio de 2008, que afirma que la omisión de dicho trámite, de obligado cumplimiento, es causa de nulidad radical del procedimiento a partir de la omisión, como resulta de la doctrina jurisprudencial del Tribunal Supremo presente en las SSTs de 13-6-1988, 19-1-1989, 1-3-1989, 4-12-1990, etc., si bien es cierto que dicha doctrina ha sido matizada en el sentido de que no es aplicable cuando el acto denegatorio es presunto (SSTs 3-5-2007, 9-3-1992, 12-6-1989, etc.).

Teniendo en cuenta la doctrina jurisprudencial expuesta, se formuló una resolución a la Diputación provincial de Salamanca para que revocara la resolución desestimatoria de la petición del afectado y corrigiera la omisión advertida. También se recordaba que la resolución que finalmente dictara la Diputación provincial de Salamanca cumplido este trámite, necesariamente, debía pronunciarse sobre la existencia o no de la relación de causalidad entre el funcionamiento del servicio público y la lesión producida y, en su caso, sobre la valoración del daño causado y la cuantía de la indemnización, explicitando los criterios utilizados para su cálculo, tal y como determina el art. 13 del RD 429/1993, precepto que dispone igualmente que la resolución debe ajustarse, en todo caso, a lo previsto en el art. 89 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

La Diputación provincial de Salamanca comunicó a esta Institución la aceptación de la resolución seis meses después de haberse formulado y de haber sido incluida en el Registro de Administraciones y Entidades no colaboradoras, si bien después de la recepción de dicha comunicación se dejó sin efecto la inscripción.

Otro supuesto en el que no se había recabado el dictamen del Consejo Consultivo de Castilla y León fue examinado en el expediente **20091198**, tramitado frente al Ayuntamiento de Ávila después de recibir la reclamación de un ciudadano que atribuía las lesiones que padecía a una caída en la vía pública.

Admitida a trámite la queja e iniciada la investigación oportuna, se requirió del Ayuntamiento de Ávila la remisión del expediente completo cuyo examen permitió concluir que no se había emitido este dictamen, por lo que se indicó mediante el envío de una resolución el carácter preceptivo del mismo, habiendo aceptado el Ayuntamiento dicha resolución.

1.2.3. Daños por filtraciones de agua procedentes de la red municipal de saneamiento

En el expediente **20090596** se denunciaba la presunta demora en la resolución del expediente de responsabilidad patrimonial por parte del Ayuntamiento de Segovia por los daños causados por la inundación de un local comercial.

Del análisis de la información procedente del Ayuntamiento resultaba que, aparte de haber comunicado el siniestro a la compañía aseguradora, se había solicitado informe de la policía local, que se limitó a constatar que no había intervenido en el asunto. También se había solicitado un informe al servicio municipal responsable del funcionamiento de las conducciones de saneamiento, el cual, transcurridos dos años desde el inicio del procedimiento, no lo había emitido.

En definitiva, se había sobrepasado ampliamente el plazo de seis meses establecido para resolver este tipo de procedimientos, sin que hubiera siquiera concluido la fase de instrucción del mismo.

Se observó, por tanto, una dilación indebida contraria a los principios de celeridad y eficacia que deben caracterizar los procedimientos administrativos, de conformidad con lo establecido en el art. 9 de la Constitución y en el art. 3 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, y a los principios de buena administración, buena fe y confianza legítima que imponen a su vez la obligación de dar una respuesta sin dilaciones indebidas.

La demora en la emisión del informe de un servicio municipal distinto del que tramita los procedimientos de responsabilidad patrimonial no podía justificar el retraso en la tramitación de estos últimos, es más tratándose de distintos departamentos de la misma Administración local, que actúa con personalidad jurídica única, dicha deficiencia era imputable a ésta y fácilmente superable por vía interna administrativa.

La resolución que dirigió esta procuraduría del común al Ayuntamiento de Segovia ponía de relieve la inobservancia de los plazos establecidos para la tramitación del procedimiento, recomendando su agilización, sin que pudiera ésta suponer la supresión de ningún trámite legal.

También se indicaban las consecuencias que el retraso debía producir en la fijación de la indemnización de proceder el reconocimiento de responsabilidad, consecuencias establecidas en el art. 141.3 de la Ley 30/1992. La cuantía de la indemnización se calcula con referencia al día en que la lesión efectivamente se produjo, sin perjuicio de su actualización a la fecha en que se ponga fin al procedimiento de responsabilidad con arreglo al índice de precios al consumo, fijado por el Instituto Nacional de Estadística, y de los intereses por demora en el pago de la indemnización fijada, los cuales se exigirán con arreglo a lo establecido en la Ley General Presupuestaria.

El Ayuntamiento de Segovia aceptó esta resolución.

1.2.4. Daños en inmueble por instalación de tablón de anuncios

El promotor del expediente **20092113** se dirigió a esta procuraduría para poner de manifiesto las molestias que causaba la colocación del tablón de anuncios a escasos centímetros de la fachada de una vivienda, en el municipio de Santervás de la Vega (Palencia).

El reclamante exponía que la estructura del tablón de anuncios estaba protegida de la lluvia por una especie de tejadillo, que vertía el agua hacia la pared de la vivienda, produciendo

la aparición de humedades que, en poco tiempo, podían llegar a producir su desmoronamiento ya que la construcción era de adobe.

El informe enviado por el Ayuntamiento de Santervás de La Vega a requerimiento de esta procuraduría indicaba que el tablón de anuncios se hallaba en un terreno de propiedad municipal y que su estructura era similar a la existente en otros municipios.

La producción de ciertas molestias, a veces inevitables, ocasionadas por los diferentes servicios públicos que ordinariamente se prestan a los ciudadanos no supone, por sí sola, una lesión de los derechos por los que esta institución ha de velar, siempre que se mantengan dentro de lo tolerable y razonable.

Sin embargo las administraciones públicas, y los ayuntamientos en particular, deben procurar, en el ámbito de sus competencias, minimizar tales molestias, optando, entre las diversas soluciones posibles, por aquélla que contribuya a tal objetivo.

Aunque el fin del tablón de anuncios fuera proteger la documentación de las inclemencias del tiempo y se hubiera ubicado en una acera, que es un bien de dominio público, en las fotografías obrantes en el expediente podía apreciarse que el tejadillo estaba muy próximo a la fachada y podía producir las molestias expuestas, además de evidenciar que la sección de la acera no permitía el tránsito peatonal normal después de la colocación de esta estructura.

Dado el tenor de la queja y la propia información facilitada por el Ayuntamiento, que afirmaba poder buscar una ubicación alternativa para el tablón de anuncios, llegamos a la conclusión de que, efectivamente, podían evitarse aquellas molestias y, por lo tanto, animamos al Ayuntamiento a que, a la mayor brevedad posible, culminara las gestiones iniciadas para ubicar el tablón de anuncios en otro lugar que no produjera molestias a ningún vecino.

La resolución formulada al Ayuntamiento de Santervás de la Vega sugería que se llevaran a cabo las actuaciones precisas para ubicar el tablón de anuncios en otro lugar que causara menores molestias.

El Ayuntamiento de Santervás de la Vega rechazó dicha resolución.

1.2.5. Daños en vivienda como consecuencia del crecimiento de las raíces de los árboles

Los daños causados en una vivienda del municipio de Urueñas (Segovia), como consecuencia del crecimiento de las raíces de los árboles plantados en la vía pública constituían el motivo de la reclamación registrada con la referencia **20092034**.

Los propietarios del inmueble habían solicitado del Ayuntamiento de Urueñas la realización de las obras oportunas en la vía pública que evitaran en lo sucesivo los daños que se estaban produciendo, la aparición de grietas en la fachada y el deterioro del suelo del interior de la vivienda.

Las respuestas ofrecidas por el Ayuntamiento a los afectados apelaban a su colaboración económica para costear el cincuenta por ciento del coste de las obras, a lo que se oponían aquéllos por entender que ya habían sufragado las reparaciones realizadas en el interior de la vivienda.

Admitida a trámite la queja, se solicitó del Ayuntamiento información sobre la cuestión planteada.

De la respuesta remitida a esta procuraduría se desprendía que, efectivamente, se había intentado llegar a un acuerdo con los propietarios del inmueble, sin embargo, una vez constatada su voluntad contraria a su suscripción en los términos propuestos por el Ayuntamiento, no se había adoptado ninguna medida al respecto.

La resolución que se dirigió al Ayuntamiento de Urueñas ponía de manifiesto que, en ocasiones, los tribunales han reconocido la responsabilidad patrimonial de los municipios por la falta de conservación y vigilancia del crecimiento de las raíces del arbolado de una calle, sin que se produjese ningún hecho que pudiese invocar un acontecimiento de fuerza mayor, resultando demostrada la relación de causalidad entre el daño producido y un deficiente funcionamiento del servicio municipal de vigilancia y conservación de los árboles existentes en las vías públicas (SSTSJ C.Valenciana 31-01-2007, Murcia 24-07-2008).

En este caso, el propio informe municipal no negaba la existencia de los daños, por otro lado, los afectados no habían solicitado, al menos hasta el momento, una indemnización por los daños sufridos por el crecimiento de las raíces de los árboles, únicamente pedían que el Ayuntamiento realizara las obras necesarias para que cesaran los daños, lo cual se estimaba proporcionado teniendo en cuenta que lo contrario suponía una omisión del deber municipal de vigilar el crecimiento del arbolado.

La resolución emitida por esta procuraduría instaba al Ayuntamiento de Urueñas, previa emisión de los informes técnicos oportunos, a adoptar las medidas necesarias para evitar que las raíces de los árboles plantados en la vía pública causaran daños en la viviendas.

El expediente hubo de ser archivado sin conocer la postura del Ayuntamiento de Urueñas frente a la anterior resolución, pese a haberla requerido en cuatro ocasiones, motivo

por el cual se procedió a su inclusión en el Registro de Administraciones y Entidades no colaboradoras.

1.2.6. Daños en finca y bodega por construcción de escalera

El interesado en el expediente **20091681** se dirigió a esta procuraduría para denunciar los daños que se habían causado en una finca situada en Folgoso de la Ribera como consecuencia de la construcción de una escalera de acceso a la playa fluvial del río Boeza.

El reclamante exponía que, además de haber invadido terreno particular, la construcción de la escalera había erosionado parte del terreno que recubría la bodega, perjudicando su estructura y provocando un aumento de las filtraciones de agua en su interior.

Estos problemas también se habían denunciado por escrito en el Ayuntamiento, sin que hubiera éste comunicado al interesado ninguna respuesta.

El Ayuntamiento de Folgoso de la Ribera informó a esta procuraduría que la construcción se había desarrollado sobre el acceso existente, siendo su ubicación paralela a la galería de acceso a la bodega, por lo que las filtraciones que el reclamante achacaba a la ejecución de la escalera no podían ser ocasionadas por esta actuación.

Después de la remisión de este informe, se tuvo conocimiento de la realización de una nueva visita a la bodega en la que habían estado presentes representantes de ambas partes y durante la cual, según el autor de la queja, se había expresado por los asistentes la voluntad de solucionar el problema.

Esta procuraduría requirió del Ayuntamiento de Folgoso de la Ribera la emisión de un nuevo informe, con el fin de aclarar si se había realizado alguna visita a la bodega y si se había alcanzado algún acuerdo con los propietarios de la finca sobre la reparación los daños que alegaban. También se solicitaba información sobre el estado de tramitación del expediente iniciado por la reclamación del afectado.

En este nuevo informe indicaba el Ayuntamiento que se había llevado a cabo una visita a la bodega durante la cual se había manifestado que las filtraciones de agua de su bodega no podían atribuirse al funcionamiento de un servicio municipal.

Sin embargo no se había emitido ningún informe por parte del técnico municipal, aparte del enviado en su día a esta institución y también se reconocía haber recibido el informe pericial aportado por el afectado.

También se informaba que no se había iniciado ningún trámite con el propietario de la finca para la reparación de los daños, dado que los mismos no eran consecuencia de ninguna actuación municipal, sino que se encontraba así antes de la realización de dichas obras.

Desde el punto de vista formal, no constaba en esta procuraduría que se hubiera dirigido ninguna comunicación al afectado después de la interposición de su reclamación, por lo que hubo que recordar al Ayuntamiento la obligación de iniciar el expediente de reclamación de tales daños y perjuicios, acomodándose a las específicas normas contenidas en la Ley 30/1992 y RD 429/1993, con independencia de que se acreditara o no la realidad de los daños y perjuicios alegados.

En el escrito presentado en el Ayuntamiento de Folgoso de la Ribera el interesado enumeraba una serie de daños en su finca: la invasión de terreno de propiedad particular, la erosión del terreno y el aumento de las filtraciones de agua en el interior de la bodega con peligro para su estructura. Manifestaba también que los daños eran consecuencia directa de la ejecución de las obras de construcción de una escalera de acceso a la playa fluvial y de la existencia de alguna anomalía en la red de saneamiento así como de la falta de canalización de las aguas pluviales.

No constaba que el Ayuntamiento hubiera realizado ningún trámite posterior, únicamente había recabado un informe técnico para responder a la solicitud requerida por esta procuraduría, ni siquiera existía constancia de que de ese informe se hubiera dado traslado al demandante de responsabilidad patrimonial.

En cuanto a la cuestión de fondo, dependería de que concurrieran todos los requisitos exigibles para que pudiera imponerse al Ayuntamiento la obligación de repararlos, a cuya determinación debían dirigirse las actuaciones que se realizaran en el curso del expediente.

A título de ejemplo se citaba un caso de responsabilidad patrimonial examinado por el Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León sobre las filtraciones de agua en una bodega, en el cual se condenó al Ayuntamiento a que indemnizara al perjudicado los daños acreditados por su hundimiento, así como a realizar las obras necesarias para que no se siguieran produciendo los daños en la bodega de la actora (STSJ 26 de julio de 2005).

La resolución dirigida al Ayuntamiento de Folgoso de la Ribera instaba a éste a continuar la tramitación del procedimiento de responsabilidad patrimonial iniciado en virtud de la solicitud dirigida a ese Ayuntamiento por el afectado, de conformidad con lo previsto en el RD 429/1993, de 26 de marzo, que aprueba el Reglamento de los Procedimientos de las

Administraciones Públicas en materia de Responsabilidad Patrimonial, hasta la total resolución del mismo.

El Ayuntamiento rechazó la resolución.

1.2.7. Deficiente funcionamiento del servicio municipal de alcantarillado

Un ciudadano exponía en el expediente **20091987** la necesidad de acometer una obra para permitir el adecuado funcionamiento de la canalización de aguas pluviales y residuales en el municipio de El Tiemblo (Ávila), cuyas deficiencias estaban causando daños en algunas propiedades.

Según la exposición de hechos de la reclamación, la canalización de aguas de un arroyo junto con las aguas residuales del municipio que discurría en línea recta, había sido desviada mediante la instalación de dos tuberías en las que existía un ángulo de 90 grados. Desde entonces, cada vez que llovía intensamente y aumentaba el caudal del arroyo, se producía un retroceso del agua por las tuberías y la presión de la corriente había llegado a reventar las arquetas, incluidas las soterradas.

Este problema ocasionaba numerosos daños materiales en las propiedades de la zona, ya que el agua había derribado las paredes de las parcelas e inundado trasteros y garajes, a lo que se añadía un riesgo para la salud, por tratarse de aguas residuales.

El informe municipal recabado con ocasión de la admisión a trámite de la queja reconocía la existencia del problema, sin embargo nada indicaba sobre la consignación presupuestaria, ni la fecha prevista para la ejecución de la obra necesaria para subsanarlo.

El servicio de alcantarillado es un servicio público cuya prestación es obligatoria para el Ayuntamiento, por lo que consideramos que la prestación de servicios municipales obligatorios a que tienen derecho los vecinos podría verse lesionada si el Ayuntamiento desatendía su obligación de mantener la red municipal en condiciones para la adecuada prestación del servicio.

Por otra parte, un funcionamiento anormal del servicio público municipal de alcantarillado y saneamiento municipal podía dar lugar a que debiera el Ayuntamiento asumir la responsabilidad patrimonial por los daños causados a los particulares, siempre que concurrieran los demás requisitos para su reconocimiento.

En algunos casos examinados por los tribunales se ha declarado la responsabilidad municipal en casos similares, por ejemplo, el TSJ de Extremadura, en la sentencia de 11-02-2002, obliga a un ayuntamiento a reparar los desperfectos causados en una vivienda a causa

de filtraciones de agua ocasionadas por el deficiente funcionamiento del servicio de alcantarillado municipal, sin que el aumento del caudal de las aguas a causa de la lluvia intensa pueda operar como motivo exculpatario de la misma por fuerza mayor; también el TSJ de Castilla y León, en la sentencia de 18-07-2008, reconoce la responsabilidad patrimonial que debe asumir un ayuntamiento por los daños derivados de la inundación de una vivienda a causa de la lluvia, sin que la red municipal de alcantarillado posibilitara su debida evacuación.

Estas razones se expusieron en la resolución que esta procuraduría dirigió al Ayuntamiento de El Tiemblo a fin de que articulara los mecanismos precisos para incluir en el presupuesto de la Corporación la partida económica necesaria para financiar el coste de la obra que asegurara el correcto funcionamiento de la red municipal de saneamiento y canalización de aguas pluviales.

El Ayuntamiento de El Tiemblo rechazó la resolución.

1.2.8. Daños por deficiente conservación de pavimentación

El motivo de la queja **20092125** hacía referencia al deficiente estado del firme de una calle del municipio de Rabanera del Pinar (Burgos), a causa del tránsito de vehículos procedentes de una explotación bovina.

El reclamante manifestaba que las piedras del pavimento se hallaban sueltas y se proyectaban hacia la vivienda al paso de los vehículos, deteriorando las persianas y los cristales, sin que el Ayuntamiento hubiera efectuado la reparación de la calzada.

Iniciada la investigación oportuna, se solicitó de ese Ayuntamiento información sobre el estado del firme de la calle y si tenía constancia de los daños que se estaban produciendo en una edificación, así como sobre las medidas que se hubieran previsto para su reparación.

El informe municipal reconocía el mal estado del firme de esta vía, problema que se podía hacer extensivo a toda las calles del municipio, añadía que los recursos económicos eran limitados y las necesidades excedían de estos, a la vez que ponía de manifiesto el problema de la despoblación y la necesidad de establecer un orden de preferencia para atender a todas las necesidades.

También manifestaba no haber recibido reclamación alguna referente a esta cuestión, lo cual resultaba contradicho por la copia que el interesado había presentado en el Ayuntamiento.

Estas circunstancias llevaron a recordar al Ayuntamiento de Rabanera del Pinar la obligación de resolver esta solicitud y el deber impuesto a los municipios sobre la pavimentación de las vías públicas, que incluye el de mantenimiento y conservación.

La inactividad municipal para la adopción de las medidas adecuadas para que los vehículos discurran por la citada calle sin causar daños a los edificios, máxime cuando los propietarios habían puesto en conocimiento del Ayuntamiento el mal estado del pavimento así como las consecuencias dañosas producidas, podría ser causa de imputación de responsabilidad patrimonial a esa Administración.

El Ayuntamiento de Rabanera del Pinar contestó que no veía adecuado seguir dicha resolución.

1.2.9. Daños por derribo de edificio colindante en situación de ruina

Los daños por filtraciones de agua en una vivienda situada en el municipio de Castrillo de Don Juan (Palencia) se examinaron en el expediente **20100570**. Según se indicaba en la reclamación, la demolición del edificio colindante declarado en ruina se había llevado a cabo por el Ayuntamiento en ejecución subsidiaria y, desde entonces, la pared existente entre ambas viviendas había quedado al descubierto, sin acondicionamiento exterior que impidiera el paso de la humedad al interior de la vivienda que había quedado en pie.

El problema había sido expuesto ante el Ayuntamiento pero éste había inadmitido la petición del administrado basando su decisión en un informe del director de la obra, según el cual, los trabajos de demolición no habían causado ningún daño a la vivienda colindante.

Iniciada la investigación oportuna, se solicitó del Ayuntamiento de Castrillo de Don Juan la emisión de un informe sobre la cuestión planteada.

Una vez recibido se estimó oportuno formular una resolución al Ayuntamiento en la que se partía de la distinción entre la inadmisión y la desestimación de la reclamación que un particular formula ante la Administración para solicitar la reparación de los daños causados por un servicio público.

En este caso existía un acuerdo plenario de inadmisión de la reclamación después de haber iniciado la tramitación del procedimiento, basando este pronunciamiento en el informe requerido al arquitecto bajo cuya dirección se había realizado la obra de demolición del edificio, luego no procedía ya la inadmisión de la reclamación, sino la continuación del procedimiento hasta la resolución, en la cual debería pronunciarse el Ayuntamiento sobre la estimación, o no, de la pretensión, si antes no se llegaba a un acuerdo.

Dicho esto se añadía que el trámite de audiencia, que se había omitido, constituye un trámite esencial del procedimiento, manifestación del principio constitucional de contradicción y defensa y garantía de los derechos del ciudadano.

También se tuvo en cuenta que el informe emitido por el arquitecto se había realizado después de una inspección ocular en el solar donde se hallaba la edificación derribada, pero no en el interior de la vivienda donde se producían las filtraciones, ni se pronunciaba sobre su origen. El informe se refería únicamente a la forma en que se había llevado a cabo la demolición, lo cual difería de la cuestión planteada, que se refería a la falta de impermeabilización de la pared medianera por el lado descubierto, después de haber sido demolida la vivienda colindante.

Lo cierto es que una pared medianera, separadora de dos edificaciones, no se construye para estar expuesta a la intemperie y, por tanto, para tener que soportar las inclemencias meteorológicas, puesto que es interior. Es decir, al eliminar el edificio en ruinas que protegía de las inclemencias meteorológicas a la medianería, que por estar entre dos edificaciones no disponía de la impermeabilización necesaria de que ha de disponer una fachada expuesta a la intemperie, no sería extraño que el agua terminara penetrando en el edificio que ha quedado en pie.

Por tanto, a juicio de esta procuraduría la resolución que dictara el Ayuntamiento debería determinar si se habían realizado los trabajos precisos para dotar a la pared medianera de las condiciones mínimas para soportar la nueva situación, como consecuencia directa de la eliminación de una edificación colindante y de la acción directa de los agentes atmosféricos.

El Ayuntamiento de Castrillo de Don Juan aceptó la resolución formulada por el Procurador del Común.

1.2.10. Daños causados por soterramiento de contenedores

El expediente **20100900** se inició a partir de las manifestaciones de un ciudadano que se quejaba de los perjuicios causados en una vivienda situada en el municipio de Villarcayo (Burgos), como consecuencia de la instalación de contenedores soterrados frente a la misma.

Las obras de soterramiento de los contenedores habían producido, según el escrito de queja, grietas en la fachada del inmueble y la caída de varias baldosas en el interior; a lo que añadía los perjuicios estéticos y molestias por ruidos y olores que producía la instalación de nueve de estos contenedores en este punto, ubicación que no estaba prevista en el proyecto inicial.

Admitida a trámite la queja e iniciada la investigación oportuna, se solicitó información al Ayuntamiento de Villarcayo sobre las cuestiones planteadas.

Entre la información facilitada se daba cuenta de las comunicaciones dirigidas a la Comisión Territorial de Patrimonio Cultural de Burgos, de las que resultaba que la ubicación de los contenedores no se correspondía con la proyectada inicialmente y autorizada por aquel órgano, cuestión que a la fecha de emisión del informe municipal se hallaba pendiente de resolverse en aquella Comisión.

En cuanto al expediente de responsabilidad patrimonial, el Ayuntamiento indicaba que el promotor del mismo no había presentado alegaciones después del trámite de prueba, razón por la cual no se había dictado resolución, sin perjuicio de que podía el administrado entender desestimada su solicitud en base al art. 142.7 de la ley 30/1992.

A la vista de esta respuesta, sin perjuicio de la resolución que debía adoptar la Comisión Territorial de Patrimonio Cultural sobre el cambio de ubicación de los contenedores, se consideró necesario formular una resolución sobre cuestiones del procedimiento de responsabilidad patrimonial.

En primer lugar, el transcurso de un lapso de tiempo superior al previsto como duración máxima del procedimiento no elimina el deber de resolver, ni siquiera cuando se ha producido el silencio administrativo negativo. Este efecto precisamente está concebido en beneficio del administrado, pero no puede ser invocado por la Administración para dejar de cumplir una obligación que le impone la Ley.

El silencio administrativo no excluye el deber de resolver de la administración, cuya resolución posterior no está vinculada por el sentido de éste (art. 43.4.b LRJ-PAC).

Siendo de titularidad municipal los contenedores que provocaban los presuntos daños en la propiedad, debía analizarse la concurrencia del resto de los requisitos legalmente exigidos para apreciar la existencia de responsabilidad patrimonial administrativa. En concreto, interesaba establecer si existía o no la relación de causa a efecto entre el hecho imputado a la Administración y los daños y perjuicios reclamados.

Resulta indiscutible la competencia de los municipios para decidir sobre la colocación de los contenedores al igual que su vigilancia, debiendo adoptar las medidas de ubicación y seguridad necesarias para evitar consecuencias dañosas a bienes de terceros.

En cuanto al nexo causal entre el daño y su imputación al funcionamiento de estos servicios, debería determinarse mediante la valoración de la prueba realizada en el expediente.

El Ayuntamiento señalaba que la carga de la prueba corresponde a quien reclama y que, en este caso, el interesado no había presentado ninguna prueba para establecer la relación de causalidad entre lo reclamado y el funcionamiento del servicio público. Sin embargo, este principio no exime al órgano instructor de ser exhaustivo en la obtención de material probatorio sobre los hechos controvertidos.

De ahí que se instara al Ayuntamiento a continuar la tramitación del procedimiento de responsabilidad patrimonial de conformidad con lo previsto en el RD 429/1993, hasta su resolución.

El Ayuntamiento de Villarcayo aceptó la resolución.

1.3. Contratación administrativa local

A lo largo del año 2010 se recibieron veinticuatro quejas sobre contratación administrativa, lo que supone un número similar a las registradas en el ejercicio anterior, en el que se contabilizaron veinticinco quejas sobre estas cuestiones.

A fecha de cierre de este Informe continuaban abiertos seis de estos expedientes, en los que la información recibida, bien de la administración local consultada o bien de los interesados, se hallaba pendiente de valoración. En los restantes, un número de dieciocho, se había adoptado la decisión correspondiente sobre el problema denunciado, debidamente comunicada al reclamante.

En algunos de los supuestos de hecho planteados por los reclamantes, la inadmisión a trámite de las quejas ha venido motivada por la falta de reclamación en la vía administrativa, pues en materia contractual la aceptación de las cláusulas de los pliegos por los licitadores impide que pueda invocarse después un defecto de los mismos para solicitar la invalidez del procedimiento contractual.

Otras de las cuestiones planteadas por los ciudadanos ha sido la participación activa de miembros de alguna corporación en la realización de obras municipales, lo que suponía que se habían conculcado las normas sobre incompatibilidad en la contratación administrativa; los hechos fueron negados en todos los casos por los responsables municipales acreditando haber formalizado la contratación con empresas con las que no existía vínculo alguno, por lo que no se apreció la existencia de irregularidad en ninguno de estos casos.

En materia de contratación el Procurador del Común ha formulado cuatro resoluciones, de las cuales se han aceptado tres, una de ellas parcialmente, y otra ha sido rechazada.

1.3.1. Adjudicación de contrato de servicios

El interesado de la queja número **20090791**, cuestionaba la adjudicación del contrato del servicio de mantenimiento y limpieza de las instalaciones deportivas del Ayuntamiento de Béjar.

La adjudicación se había realizado por el procedimiento abierto con utilización de varios criterios, al que habían concurrido dos empresas, una de ellas, la que hasta entonces había prestado el servicio, y la otra, que resultó adjudicataria.

La valoración de uno de los criterios, la propuesta de organización del servicio, era el único que no respondía a una fórmula automática y que había resultado determinante a la hora de fijar la puntuación, si bien se había efectuado en base a un supuesto informe verbal de una persona que había manifestado que había quejas sobre la defectuosa prestación del servicio, aunque según se exponía en la reclamación, desconocía la empresa la existencia de ninguna queja.

Iniciada la investigación oportuna, se solicitó del Ayuntamiento de Béjar información sobre la cuestión planteada en la reclamación.

En atención a dicha petición se remitieron los siguientes documentos: copia del pliego de cláusulas administrativas que había regido la contratación del servicio de mantenimiento y limpieza de las instalaciones deportivas municipales; acta de la mesa de contratación ponderando las ofertas presentadas; y documentación correspondiente al recurso de reposición interpuesto por el proponente que no había resultado adjudicatario, acta de la mesa de contratación reunida para la valoración del recurso y acuerdo desestimatorio de la Junta de Gobierno Local.

Del examen de la documentación obrante en el expediente resultaba que la representación de la empresa había interpuesto recurso contra el acuerdo de adjudicación provisional del servicio de mantenimiento y limpieza de las instalaciones deportivas municipales.

Los argumentos expuestos en el escrito de interposición del recurso coincidían sustancialmente con los expuestos en la reclamación dirigida a esta institución, refiriéndose a dos aspectos: el primero, hacía alusión a la disconformidad con los criterios de valoración elegidos para seleccionar al contratista, entre los cuales se daba preponderancia a un criterio subjetivo, la valoración de la propuesta de organización del servicio; el segundo, se refería a la falta de motivación que sirviera de fundamento a la valoración final de las ofertas.

El recurso había sido desestimado, en primer lugar, por considerar que había transcurrido el momento en el cual los interesados habían podido formular alegaciones al pliego de cláusulas administrativas particulares.

En segundo lugar, porque se había motivado la adjudicación, considerando la Junta de Gobierno Local que la mesa de contratación había basado su valoración en la opinión técnica verbal efectuada por el responsable de las instalaciones deportivas.

La primera de las razones apuntadas para desestimar el recurso, la ausencia de un criterio objetivo de adjudicación en el pliego de cláusulas administrativas particulares, debía admitirse, puesto que en nuestro ordenamiento contractual administrativo el pliego tiene fuerza de ley entre las partes y no pueden invocarse con éxito las irregularidades acusadas en los pliegos cuando los ofertantes han presentado sus propuestas sin denunciarlas, acomodándose a ellas sin haberlas impugnado.

El art. 129 de la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público, establece que la presentación de proposiciones por los interesados supone la aceptación incondicionada de la totalidad de dichas cláusulas o condiciones, sin salvedad o reserva alguna.

El Tribunal Supremo ha declarado que puede resultar contrario a la buena fe, que debe presidir el contrato, el que se consienta una o varias cláusulas o prescripciones técnicas, aceptando el procedimiento de contratación pública mediante la propia participación y luego, al no resultar adjudicatario, impugnar la adjudicación argumentado que los actos de preparación consentidos son contrarios al ordenamiento jurídico (SSTS 04-11-1997, 28-06-2004).

Después de aprobado el pliego de cláusulas administrativas sin haber sido impugnado por los licitadores, deben estos estar a su aplicación, de ahí que la valoración de las proposiciones y la determinación de la oferta más ventajosa deba efectuarse con arreglo a esos criterios, tal y como establece el art. 134 de la Ley 30/2007.

A estos efectos la resolución que emitió el Procurador del Común ponía de relieve que la discrecionalidad administrativa sólo juega con anterioridad a la adjudicación, al decidir con libertad cuáles son los criterios objetivos más significativos respetando, eso sí, las reglas esenciales que impregna nuestra normativa sobre contratación administrativa: publicidad, libre concurrencia y transparencia administrativa.

En palabras del Tribunal Supremo, si bien la administración ostenta, en un primer momento, un margen de discrecionalidad en la fijación de los criterios que han de reunir los que concurran al concurso así como en la determinación de la puntuación atribuible a cada uno de aquellos, no acontece lo mismo con la asignación particularizada a cada uno de los

concurantes a la vista de la documentación presentada. En esta segunda fase la administración debe respetar absolutamente las reglas previamente establecidas por ella en el correspondiente pliego. Será así como se alcanzará el concepto proposición más ventajosa (STS 27-05-2009).

La evaluación de las ofertas conforme a los criterios cuantificables mediante la mera aplicación de fórmulas se realizará tras efectuar previamente la de aquellos otros criterios en que no concurra esta circunstancia, dejándose constancia documental de ello, de conformidad con lo dispuesto en el art. 134 de la Ley de Contratos del Sector Público.

El art. 135 establece que el órgano de contratación clasificará las proposiciones presentadas, por orden decreciente, atendiendo a los criterios a que hace referencia el artículo anterior (criterios de valoración de las ofertas), a cuyo efecto, cuando deban tenerse en cuenta una pluralidad de criterios de adjudicación, podrá solicitar cuantos informes técnicos estime pertinentes y adjudicará provisionalmente el contrato al licitador que haya presentado la oferta más ventajosa. El mismo precepto, en el apartado 3, prevé que la adjudicación provisional se acuerde por el órgano de contratación en resolución motivada que debe notificarse a los candidatos o licitadores.

No existe duda sobre la obligatoriedad de motivar la adjudicación precisamente con referencia a los criterios de adjudicación establecidos en el pliego de cláusulas administrativas particulares. Esta exigencia no es sino aplicación específica de lo que con carácter general se impone a determinados actos de la Administración en el art. 54 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, cuyo apartado segundo se refiere explícitamente a los que pongan fin a cualquier actividad competitiva.

La jurisprudencia ha declarado que la motivación es inexcusable cuando la Administración ha de optar entre varios contratistas, porque, de una parte, sirve como garantía de que la decisión no se toma de forma arbitraria sino fundada y razonadamente; y, de otra, es el medio para que los demás interesados puedan combatir esa fundamentación cuando haya discurrido fuera de los márgenes legales en que el contenido decisional de todo actuar administrativo debe moverse. La motivación ha de ser expresa.

Esta regla obliga no sólo a comunicar a los demás participantes en la licitación la adjudicación del contrato sino, incluso, a notificar, previa petición de los interesados, los motivos del rechazo de su proposición y las características de las proposiciones del adjudicatario determinantes de la adjudicación a su favor; motivación de la decisión que habrá de ser razonada y fundada con arreglo a los criterios del pliego.

Aplicando lo expuesto al caso examinado en este expediente, resultaba que una de las cláusulas del pliego establecía para la valoración de las proposiciones y la determinación de la oferta económicamente más ventajosa la aplicación de varios criterios en orden decreciente: propuesta de organización del servicio, medios personales disponibles y precio.

El análisis del acta de la mesa de contratación reunida para ponderar las ofertas presentadas permitió comprobar las puntuaciones obtenidas, pero no justificaba la asignada según el primero de los criterios, ni esas explicaciones podían extraerse de la mera lectura y comprobación de las valoraciones individualizadas, de ahí que hubiera de concluir la falta de motivación del acuerdo de adjudicación del contrato.

La Administración sostenía que había existido tal motivación dentro de la exigida en este tipo de procedimientos por remisión al informe verbal del responsable de las instalaciones deportivas.

Es cierto que la motivación puede recogerse en el propio acto o en los informes o dictámenes que le preceden y sirven de sustento argumental, cuando el acto administrativo se produzca de conformidad con los mismos y queden incorporados a la resolución.

Los informes técnicos cumplen una función de asesoramiento que está destinada a contribuir a formar la voluntad que ha de plasmarse en el acto de adjudicación, ofreciendo a los órganos administrativos que intervienen en la adopción de esa decisión unos conocimientos especializados que no poseen y les son imprescindibles. Por tanto, lo relevante para apreciar la validez de esos informes será constatar si fueron emitidos en condiciones y términos que permitan comprobar que cumplieron esa función de asesoramiento técnico que les correspondía.

Sin embargo consideramos que un informe verbal, del que no había quedado constancia documental en el expediente, no podía ser considerado a efectos de recoger la motivación del acto de adjudicación, precisamente porque no constaba su existencia, ni siquiera que hubiera sido emitido por un órgano técnico, tampoco se había previsto en el pliego que la puntuación del primero de los criterios (propuesta de organización del servicio) fuera realizada por un órgano técnico, ni podía examinarse el informe para analizar los conocimientos especializados que aportaba.

La falta de motivación de la adjudicación constituye un vicio invalidante de este acuerdo, según se desprende de los arts. 33 y 34 de la Ley de Contratos del Sector Público.

El art. 33 de la LCSP, en total consonancia con el art. 63 de la LRJ-PAC, al que se remite, define a la anulabilidad mediante una cláusula abierta y residual consistente en

considerar como tal a cualquier infracción del ordenamiento jurídico que no sea constitutiva de nulidad de pleno derecho, de ahí que la falta de motivación de la adjudicación del contrato se considere como un vicio de anulabilidad.

El art. 34.1 de la LCSP dispone que la revisión de oficio de los actos preparatorios y de los actos de adjudicación provisional o definitiva de los contratos de las administraciones públicas se efectuará de conformidad con lo establecido en el Capítulo primero del Título VII (arts. 102, 103, 104, 105 y 106) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

En la sentencia de 20 de julio de 2000 decide el Tribunal Supremo que es causa de anulabilidad la vulneración de la exigencia de motivación en un concurso, por cuanto que no cabe sostener que la elección de la proposición más ventajosa sea una actuación enteramente libre y que pueda decidirse sin dar cuenta alguna de las razones empleadas; también la sentencia de 29 de marzo de 2005 entiende que es correcta la conclusión anulatoria del Tribunal de instancia desde el momento en que el criterio que resultó determinante para adjudicar el contrato no iba acompañado de una motivación explicativa de cuáles habían sido las circunstancias determinantes para su otorgamiento a uno de los licitadores.

El art. 63.2 LRJPAC establece que el defecto de forma determinará la anulabilidad cuando el acto carezca de los requisitos formales indispensables para alcanzar su fin o dé lugar a la indefensión de los interesados.

La irregularidad aludida había determinado la anulabilidad del acto de adjudicación del contrato ya que no había sido posible averiguar si la decisión adoptada ha sido o no correcta porque precisamente la infracción formal cometida ha sustraído elementos de juicio necesarios para una valoración justa de la solución adoptada.

Los vicios que originan la anulabilidad de un acto administrativo permiten, por su menor entidad frente a los que determinan la nulidad de pleno derecho, la convalidación de los actos que los sufren mediante la subsanación de los defectos de que adolecen estos últimos. Así se establece en el apartado primero del art. 67 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, de conformidad con el cual, la administración podrá convalidar los actos anulables, subsanando los vicios de que adolezcan.

En atención a las anteriores consideraciones se formuló al Ayuntamiento de Béjar la resolución siguiente:

“Que se emita informe técnico en el que se evalúen las propuestas de organización del servicio presentadas por los licitadores que acudieron al procedimiento de

contratación del servicio de mantenimiento y limpieza de las instalaciones deportivas municipales, con arreglo a los criterios fijados en el pliego de cláusulas administrativas particulares.

Si de dicho informe resulta que la oferta más ventajosa es la presentada por la empresa que resultó adjudicataria del contrato, deberá procederse a convalidar el acuerdo de adjudicación del contrato.

En caso contrario, deberán seguirse los trámites especificados en el artículo 103 de la Ley 30/1992 para la declaración de lesividad de actos anulables declarativos de derechos a fin de declarar la anulabilidad del acuerdo de adjudicación del contrato”.

El Ayuntamiento rechazó la anterior resolución por entender que la adjudicación se había motivado suficientemente en las actas de la mesa de contratación.

1.3.2. Procedimiento abierto de preselección de propuestas previo a votación pública

El procedimiento de selección llevado a cabo por el Ayuntamiento de Burgos para la fabricación, suministro y anclaje de un conjunto escultórico de bronce en un lugar de la ciudad hubo de examinarse en el expediente **20092071**.

La selección de la propuesta ganadora se había llevado a cabo con arreglo a un procedimiento abierto, en el cual la elección de la obra se había decidido por votación popular, después de una preselección efectuada por un jurado.

La reclamación cuestionaba el resultado de la preselección, pues se había incluido en la selección alguna obra que no se ajustaba a las características establecidas y, por otro lado, las propuestas no se habían valorado con arreglo a los criterios expresados en las bases de la convocatoria. Estos motivos habían sido expuestos en las reclamaciones interpuestas ante el Ayuntamiento, ninguna de las cuales se había resuelto.

La queja fue admitida a trámite, a fin de recabar un informe del Ayuntamiento de Burgos a partir del cual pudiera llegarse a una conclusión sobre los aspectos que habían sido objeto de queja.

El análisis de las actuaciones realizadas en el expediente remitido a esta procuraduría se efectuó a la luz de la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público.

El procedimiento se había iniciado con la aprobación de las bases de la convocatoria que debían regir el procedimiento de selección, según las cuales, se trataba de un

procedimiento abierto y la elección de la obra debía efectuarse por votación popular, después de una preselección efectuada por un jurado.

Forzosamente habiendo prestado los participantes su conformidad a las bases, no podían después admitirse alegaciones oponiéndose a las mismas; el art. 129 de la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público, establece que la presentación de proposiciones por los interesados supone la aceptación incondicionada de la totalidad de dichas cláusulas o condiciones, sin salvedad o reserva alguna.

Sin embargo, el documento que recogía las bases aportado por el reclamante a esta institución no coincidía con el que formaba parte del expediente de contratación enviado por el Ayuntamiento y, precisamente diferían en un punto esencial que constituía el motivo de la formulación de esta queja y también de los recursos presentados ante el Ayuntamiento, la redacción de los criterios de selección de la oferta.

A estos efectos nada aclaraba el anuncio de licitación en el BOP, pues no publicaba su contenido, ni hacía referencia a los aspectos sustanciales.

No podía darse preferencia al documento aportado por el reclamante, pero sí se indicaba que el interesado había interpuesto dos reclamaciones en las que manifestaba esta circunstancia, por lo que el Ayuntamiento debería aclarar esta cuestión en la resolución de los recursos que había interpuesto el licitador.

La resolución formulada por esta procuraduría tuvo en cuenta el expediente de contratación remitido por la Administración, según el cual los criterios en base a los cuales se había realizado la selección eran dos: calidad artística de la obra (60%) y el diseño y adecuación al entorno urbano de la obra (40%).

La redacción de los mismos denotaba cierta imprecisión, pues no se fijaba ningún elemento para su determinación, sin perjuicio de lo cual, la valoración de las proposiciones y la determinación de la oferta más beneficiosa para los intereses públicos debía efectuarse con arreglo a estos criterios, al haber prestado los licitadores su conformidad a las bases y por tanto a los criterios que contenían.

Las bases una vez firmes y consentidas vinculan por igual a los participantes y a la Administración, cuestión distinta es que la valoración realizada no se atenga a las bases aprobadas y aceptadas por los interesados.

Examinada el acta de valoración de las propuestas presentadas que obraba en el expediente, ésta se limitaba a reflejar una tabla de puntuaciones otorgadas por el jurado a cada

una de las propuestas presentadas sin haber motivado las puntuaciones dadas, ni haberlas sometido a informe técnico.

El jurado designado para resolver las propuestas venía también establecido en las bases, pero no constituía un comité de expertos en los términos exigidos por la Ley 30/2007. No siendo susceptible la valoración de las propuestas de forma automática, el art. 134.2 exige la constitución de un comité que cuente con un mínimo de tres miembros formado por expertos no integrados en el órgano proponente del contrato y con cualificación apropiada, al que correspondería realizar la evaluación de las ofertas conforme a estos últimos criterios o encomendar esta evaluación a un organismo técnico especializado, debidamente especificado en los pliegos.

El examen del expediente reveló que no había quedado constancia documental de ningún informe que pudiera ser considerado a efectos de recoger la motivación del acto de preselección de las propuestas.

La falta de motivación de la adjudicación constituye un vicio de anulabilidad de este acuerdo, según se desprende de los arts. 33 y 34 de la Ley de Contratos del Sector Público.

Tampoco podía dejarse a un lado que aunque el acuerdo de preselección adoleciera de un vicio de anulabilidad, después se había celebrado la votación popular entre las obras preseleccionadas y constaba en el expediente el acta de escrutinio de las propuestas expuestas al público de la que había resultado la obra ganadora, por lo que la obra escultórica se hallaba entregada y anclada en el lugar previsto, todo lo cual condujo a considerar que podría ser lesivo para el interés de terceros y contrario a la buena fe y confianza legítima de la propuesta ganadora, la revisión de todo el procedimiento.

En cualquier caso, el Ayuntamiento de Burgos debía resolver las reclamaciones del autor de las propuestas que no habían sido seleccionadas, en cumplimiento del deber de la administración pública de resolver todas las solicitudes y reclamaciones que reciba, máxime teniendo en cuenta la normativa de aplicación expuesta sobre la necesidad de poner en conocimiento de los interesados los fundamentos de la selección de las ofertas con arreglo a las bases.

Teniendo en cuenta las consideraciones anteriores, se instó al Ayuntamiento de Burgos a notificar al interesado la respuesta formal a las reclamaciones que había interpuesto, al tiempo que se recordaba que en los futuros procedimientos deberían establecerse con claridad criterios objetivos para la selección de las propuestas y la necesidad de motivar la

elección efectuada con la amplitud precisa para que los participantes pudieran utilizar los cauces de reclamación establecidos, conociendo los fundamentos de la resolución adoptada.

El Ayuntamiento aceptó la anterior resolución comunicando al interesado la resolución de sus reclamaciones, manifestando que en todo momento había tratado de asegurar el principio de objetividad en la contratación administrativa.

1.3.3. Prórroga de contrato de asesoramiento en materia urbanística

Un ciudadano manifestaba en el expediente **20092233** su disconformidad con la prórroga de la vigencia de un contrato suscrito por el Ayuntamiento de Cigales con un arquitecto para recibir asesoramiento especial en materia urbanística.

El informe que remitió el Ayuntamiento, en respuesta a la petición de información dirigida por esta institución, exponía que la relación de asistencia técnica que prestaba al Ayuntamiento el arquitecto tenía su origen en un contrato firmado en el año 1992, que se había prorrogado de forma tácita, al no haber sido denunciado por ninguna de las partes, conforme a lo previsto en una de las cláusulas del pliego.

Examinado el clausulado del contrato se comprobó que se había realizado como un contrato especial, al cual se le aplicaba de forma supletoria el Decreto 1005/1974, de 4 de abril, por el que se regulaban los contratos de asistencia celebrados por la Administración del Estado y sus organismos autónomos con empresas consultoras o de servicios, norma que establecía el plazo de vigencia de un año para dichos contratos con algunas excepciones.

La Ley 13/1995, de 18 de mayo, de Contratos de las Administraciones Públicas modificó después este aspecto, estableciendo que los contratos de consultoría y asistencia y los de servicios no podrían tener un plazo de vigencia superior a dos años con las condiciones y límites establecidos en las respectivas normas presupuestarias de las administraciones públicas, si bien podía preverse en el mismo contrato su modificación y su prórroga por mutuo acuerdo de las partes antes de la finalización de aquel, sin que la duración total del contrato, incluidas las prórrogas, pudiera exceder de cuatro años, ni éstas pudieran ser concertadas, aislada o conjuntamente, por un plazo superior al fijado originariamente.

El informe de la Junta Consultiva de Contratación 21/1995, de 26 de julio, entiende que a partir de la entrada en vigor de la Ley 13/1995, de 18 de mayo, de Contratos de las Administraciones Públicas, el plazo de vigencia o duración de los contratos de servicios tiene el límite de cuatro años, a diferencia de la legislación anterior.

Este dictamen calificaba como una de las modificaciones más destacadas de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas en relación con la legislación de contratos del Estado la de ampliar la duración de los contratos de consultoría y asistencia y de los de servicios que, según el art. 5 del Decreto 1005/1974, de 4 de abril, no podrían tener un plazo de vigencia superior a un año, con determinadas excepciones puntuales y concretas, siendo la trascendencia de la modificación introducida la que había llevado a citarla en la exposición de motivos de la Ley 13/1995, de 18 de mayo. La única conclusión válida que podía sostenerse según el dictamen era que, a partir de su entrada en vigor, la duración de los contratos de servicios, no podía exceder de cuatro años, a diferencia de la legislación anterior que fijaba tal plazo en un año.

En aplicación de este criterio, el plazo de duración del contrato examinado en este expediente, no pudo haber sido superior a cuatro años incluidas sus prórrogas, llegado el cual el contrato debió extinguirse.

En un informe posterior, el Informe 55/04, de 12 de noviembre, la Junta Consultiva de Contratación Administrativa reitera que a partir de la entrada en vigor de la Ley 53/1999, de 28 de diciembre, que da nueva redacción al art. 67.1 de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas no son admisibles prórrogas tácitas aún estando previstas en contratos anteriores a la indicada fecha y que el incumplimiento de tal criterio, de producirse, podrá ser corregido por vía de recurso de los particulares o por vía de revisión de sus propios actos de la Administración.

El informe de la misma Junta Consultiva de Contratación 38/06, de 30 de octubre de 2006, concluye que la cuestión de la duración de los contratos y su prórroga constituye un aspecto fundamental de los efectos y extinción de los contratos, precisamente el del plazo durante el cual el contrato ha de producir sus efectos, sin que esta conclusión pueda quedar desvirtuada por la circunstancia de que la prohibición de prórrogas tácitas venga incluida en el art. 67.1 de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas referente al expediente de contratación, pues debe entenderse que la citada inclusión obedece a la necesidad de determinar en los pliegos la duración del contrato.

El Ayuntamiento de Cigales manifestó en su informe que no tenía inconveniente en reconvertir el contrato adaptándolo a la legislación vigente en materia de contratación o, en su caso, proceder a la convocatoria de oferta por el procedimiento correspondiente aplicando los preceptos de la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público, por lo que entendía el contrato extinguido, sin que pudiera dejar de abonar al arquitecto los servicios

efectivamente prestados, pues lo contrario supondría un enriquecimiento injusto para esa Administración.

Por tanto debería adecuar el futuro procedimiento de contratación a la Ley de Contratos del Sector Público, vigente en la actualidad, sin que pudiera, amparándose en la prórroga tácita de los contratos, perpetuar negocios jurídicos que debieron extinguirse.

Según prevé el art. 10 de la LCSP, son contratos de servicios aquellos cuyo objeto son prestaciones de hacer consistentes en el desarrollo de una actividad o dirigidas a la obtención de un resultado distinto de una obra o un suministro. A efectos de aplicación de dicha Ley, los contratos de servicios se dividen en las categorías enumeradas en su anexo II, modificado mediante el RD de 8 de mayo de 2009, por el que se desarrolla parcialmente la LCSP.

Por otro lado se hacía una llamada de atención sobre la sucesiva contratación de los servicios de un profesional para realizar el asesoramiento técnico que plantea la normal actividad de un municipio en materia urbanística. En cuanto este profesional desempeña tareas normales y permanentes que no finalizan a la fecha de vencimiento del contrato debería plantearse el Ayuntamiento la posibilidad de acudir no ya a la contratación administrativa, sino a la creación de una plaza de estas características.

La jurisprudencia se ha referido en ocasiones a la improcedencia de acudir a la contratación administrativa para contratar la realización de trabajos de asesoramiento habitual y permanente propio de la corporación (STS 26-09-1991, STSJ Comunidad Valenciana 16-02-2007).

De ahí que en la resolución que se dirigió al Ayuntamiento de Cigales se sugería que valorara la creación de un puesto de trabajo de arquitecto para la provisión de necesidades de asesoramiento en materia urbanística. En caso de que decidiera la contratación administrativa de estos servicios, debería llevarse a cabo por alguno de los procedimientos y con los condicionamientos previstos en la Ley de Contratos del Sector Público.

El Ayuntamiento aceptó la anterior resolución manifestando que se había realizado la oportuna valoración sobre la posibilidad de la creación de un puesto de trabajo de arquitecto municipal concluyendo la no viabilidad de esta posibilidad teniendo en cuenta la situación económico-financiera municipal. A la vista de la imposibilidad de contemplar la creación de un nuevo puesto de trabajo, se había llevado a cabo la contratación administrativa de estos servicios.

1.3.4. Incumplimiento de la obligación de pago del precio

El autor de la queja **20092363** denunciaba la falta de pago del precio pactado en un contrato de asistencia técnica para la elaboración del proyecto técnico de una obra, suscrito por el Ayuntamiento de San Andrés del Rabanedo. Al parecer, el gasto había sido autorizado sin embargo no había sido satisfecho, pese a haber reclamado el interesado su pago por escrito.

Iniciada la investigación oportuna, se solicitó del Ayuntamiento de San Andrés del Rabanedo información sobre la cuestión planteada.

El informe remitido reconocía que la factura se encontraba pendiente de pago. También manifestaba que, según lo establecido en el RDLeg 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Haciendas Locales, artículo 187, en la expedición de órdenes de pago debía recogerse la prioridad de gastos de personal y de las obligaciones contraídas en ejercicios anteriores, por lo que la orden de pago material y efectivo de la factura señalada se realizaría en atención a este criterio. Añadía que en la fecha de emisión del informe se venían atendiendo los gastos de personal y otros de menor cuantía considerados inexcusables para el normal funcionamiento de esa Administración.

El art. 200 de la Ley de Contratos del Sector Público, Ley 30/2007, de 30 de octubre, recoge la regulación del pago del precio, que constituye el principal derecho del contratista y la más importante obligación contractual de la administración. El apartado 4 de este precepto dispone que la administración tendrá la obligación de abonar el precio dentro de los sesenta días siguientes a la fecha de la expedición de las certificaciones de obras o de los correspondientes documentos que acrediten la realización total o parcial del contrato, sin perjuicio del plazo especial establecido en el apartado 4 del art. 205, y, si se demorase, deberá abonar al contratista, a partir del cumplimiento de dicho plazo de sesenta días, los intereses de demora y la indemnización por los costes de cobro en los términos previstos en la Ley por la que se establecen medidas de lucha contra la morosidad en las operaciones comerciales.

De conformidad con el artículo citado, el Ayuntamiento debía abonar el precio con el interés correspondiente buscando para ello los medios financieros que considerara necesarios, sin que pueda admitirse para dejar de cumplir sus obligaciones la carencia de medios económicos.

Las reglas que regulan la elaboración de los presupuestos no amparan el incumplimiento de las obligaciones reconocidas, ni autorizan para ignorar la inclusión de las obligaciones pendientes de pago en el presupuesto del ejercicio siguiente.

El art. 173.5 del RDLeg 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales establece que no podrán adquirirse compromisos de gastos por cuantía superior al importe de los créditos autorizados en los estados de gastos, siendo nulos de pleno derecho los acuerdos, resoluciones y actos administrativos que infrinjan la expresada norma, sin perjuicio de las responsabilidades a que haya lugar.

En este caso, el Ayuntamiento, al asumir un compromiso de gasto frente a un particular, debió contar con la previa y preceptiva consignación presupuestaria, de no ser así se apreciaría la existencia de un vicio de nulidad que, por otra parte, no conllevaría un juicio sobre la existencia o inexistencia de una obligación de la administración frente al contratista.

Así lo ha manifestado de forma reiterada la jurisprudencia, según la cual, la falta de consignación presupuestaria, aún de ser cierta, no afecta a la efectividad de las obligaciones municipales, pues, en otro caso, se estaría dejando a su arbitrio el cumplimiento de las mismas.

La jurisprudencia ante las situaciones irregulares en la contratación administrativa, para hacer efectivos los principios de buena fe y equilibrio entre las prestaciones, ha acudido a la doctrina del enriquecimiento injusto.

El art. 187 del RDLeg 2/2004 establece claramente la prioridad en la ordenación del pago de las obligaciones contraídas en ejercicios cerrados a las del corriente y de él se desprende que, cuanto más antigua sea la deuda, más preferente es su pago.

En cualquier caso debían establecerse los mecanismos legales oportunos para tramitar el expediente que permitiera incluir formalmente en el presupuesto del ejercicio corriente el crédito correspondiente a la obligación de pago reconocida a favor del contratista, así se indicó en la resolución que se formuló al Ayuntamiento de San Andrés del Rabanedo.

El Ayuntamiento comunicó a esta Institución el pago de la cantidad por la que la factura había sido emitida, pero no de los intereses, por lo que se consideró que la resolución se había aceptado sólo parcialmente.

1.4. Proyectos y ejecución de obras

Algunas obras públicas realizadas por las administraciones locales han sido puestas en tela de juicio unas veces por la procedencia o no de su realización, otras por la forma de financiación y, otras, por haber apreciado algún defecto o deficiencia en su ejecución, siendo las obras de pavimentación las que han suscitado la mayor parte de las quejas planteadas por los ciudadanos.

Las reclamaciones recibidas por estas causas alcanzan un número de catorce, lo que supone una reducción respecto al número de las recibidas por estos motivos en el ejercicio anterior, en el cual se habían contabilizado treinta y seis quejas.

Han sido formuladas seis resoluciones, de las cuales fueron aceptadas tres -una de ellas sólo de forma parcial- otras dos se rechazaron y una se hallaba pendiente de respuesta a la fecha de finalización del ejercicio.

1.4.1. Deficiencias de conservación y mantenimiento de vías públicas

En el expediente **20091481** se denunciaba la situación de deterioro en que se encontraba la acera de una calle en el término municipal de Sabero (León), después de que el Ayuntamiento hubiera realizado obras en la zona.

Algunos vecinos habían solicitado al Ayuntamiento, verbalmente y también por escrito, que llevara a cabo las obras necesarias para reparar los daños causados en la acera. El Ayuntamiento había recubierto únicamente una arqueta de desagüe, sin embargo los demás desperfectos permanecían en la misma situación, con peligro para las personas.

En atención a la petición de información que esta procuraduría dirigió al Ayuntamiento de Sabero, manifestó éste que los desperfectos de la acera no habían sido causados por el Ayuntamiento y además se trataba de un terreno de propiedad privada.

No constaba que se hubiera remitido respuesta a la petición de los interesados, razón por la cual debió recordarse al Ayuntamiento que, en todo caso, con independencia de cuál fuera la decisión sobre el fondo del asunto planteado, estaba obligado a resolver la petición formulada por los ciudadanos.

También se indicaba en la resolución que con independencia de que la acera fuera de titularidad privada, debía ser reparada por el Ayuntamiento siempre que los daños hubieran sido causados como consecuencia del funcionamiento de un servicio público.

La jurisprudencia ha reconocido la posibilidad de que se produzca una reparación patrimonial cuando las obras afectan a la esfera jurídica de los administrados. La ejecución de obras en las vías públicas da lugar a un conjunto de molestias que en principio deben ser consideradas como cargas comunes propias de la vida en el medio urbano. Ahora bien, cuando las molestias inciden con trascendencia patrimonial en la esfera jurídica de los administrados pueden integrar el concepto técnico de lesión indemnizable (STS 2-03-1987).

Por otro lado resultaba contradictorio que se hubiera recubierto la arqueta, por razones de seguridad -para evitar accidentes-, y sin embargo no se hubieran reparado los

desperfectos de la acera, por los mismos motivos, pues ambas, acera y arqueta, se encontraban en el mismo terreno y a escasa distancia, según las fotografías aportadas al expediente.

En alguna ocasión, el Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León ha reconocido la responsabilidad patrimonial municipal por las lesiones sufridas por la caída de un peatón atribuida al mal estado de las baldosas, pese a la titularidad privada del lugar en el que se había producido la caída, por entender el Tribunal que se trataba de un espacio privado de uso público por el que se transita con normalidad y sobre el que existe un deber municipal de conservación (STSJ Castilla y León 15-04-2005).

El Ayuntamiento de Sabero estimó parcialmente la resolución, si bien la respuesta fue remitida a esta procuraduría después de haber sido incluido en el Registro de Administraciones y Entidades no colaboradoras. Según indicaba el Ayuntamiento, se había comunicado a los interesados la falta de consignación presupuestaria para acometer la obra y que se valoraría la posibilidad de incluirla en las próximas solicitudes de subvenciones que convocaran otras administraciones públicas.

El expediente **20092217** se inició a partir de una reclamación que exponía algunos problemas de accesibilidad en dos calles de Burgos, problemas que se atribuían a deficiencias en el pavimento, a la configuración de unas escaleras y a la obstaculización del paso a los peatones por el estacionamiento indebido de vehículos.

El Ayuntamiento de Burgos reconocía en el informe remitido la necesidad de sustituir el pavimento de una de las calles, medida que ya había previsto llevar a cabo, sin embargo no consideraba necesario acometer ninguna otra actuación.

Del conjunto de los documentos obrantes en el expediente resultaba alguna anomalía en las escaleras (diferencias de altura de peldaños, necesidad de prolongar barandilla) que podía representar en la práctica un riesgo de producción de caídas, a la vez que se observaban baches en una de las calles en las que no estaba prevista ninguna actuación.

Además, siendo la potestad de vigilancia y control del tráfico una competencia municipal, se estimó que debía ser ejercida por el servicio correspondiente, los agentes de policía local; sin perjuicio de reforzar la señalización para procurar el respeto a las normas de ordenación del tráfico que se hubieran establecido.

Estas circunstancias determinaron que se dirigiera al Ayuntamiento de Burgos una resolución en los siguientes términos:

“Que por parte de ese Ayuntamiento se lleven a cabo las actuaciones necesarias con

el objeto de mejorar y subsanar las deficiencias que se aprecien, previa inspección por parte de los servicios técnicos municipales en las escaleras y en el pavimento de la calle, garantizando, en la medida de lo posible, la seguridad y accesibilidad para todos los usuarios.

Que se proceda, en ejercicio de la potestad de vigilancia del tráfico a realizar algún control en las calles mencionadas y, en caso de detectarse alguna infracción a las normas de circulación, se tramiten los expedientes sancionadores oportunos”.

El Ayuntamiento de Burgos únicamente aceptó parcialmente la resolución, procediendo a revisar y, en su caso completar o reforzar la oportuna señalización. En cuanto a las escaleras, razones técnicas impedían igualar los últimos escalones y la prolongación de la barandilla no se consideraba obligatoria, dada la anchura de la escalera. Respecto al firme de la calle, se informaba que se actuaría al igual que en las demás zonas de la ciudad, si bien en ese momento no se consideraba necesaria su reparación.

1.4.2. Disconformidad con obra pública por supresión de acceso a garajes

Un vecino de Riego de la Vega (León) presentó un escrito en el que manifestaba su oposición a la instalación de bolardos en una calle del municipio, ya que con esta medida se privaba de acceso a los garajes de las viviendas, escrito que dio lugar al inicio del expediente **20091523**. Los propietarios de las viviendas habían dado a conocer este problema en el trámite de exposición pública previo a la aprobación del proyecto de la obra, aunque ni en este trámite, ni después, se había introducido ninguna modificación.

Iniciada la investigación oportuna, se solicitó información al Ayuntamiento de Riego de la Vega, que remitió el acuerdo del Pleno que había desestimado la pretensión de los afectados.

Examinada la motivación del acuerdo, se comprobó que la calle se encontraba en zona de afección de una carretera y en la redacción del proyecto se habían seguido las directrices señaladas por el Ministerio de Fomento; por lo demás, el Ayuntamiento entendía que la introducción de alguna variación en el proyecto de la obra supondría su paralización y la pérdida de la subvención concedida para la ejecución de la obra, razones que justificaban, desde el punto de vista de la Corporación, la desestimación de las alegaciones de los administrados.

El acceso de los vehículos a las viviendas se realizaba no a través de la carretera, sino por un vial paralelo que discurría en una cota inferior a aquélla; el propio acuerdo municipal reconocía que no podía negar el acceso de vehículos a los residentes.

Nada podía objetarse a las condiciones que hubiera establecido la Administración titular de la carretera con el fin de salvaguardar la seguridad vial, como tampoco a la decisión municipal de peatonalizar la calle en el ejercicio de sus competencias de ordenación del tráfico.

Sin embargo tampoco se había intentado buscar una solución técnica que garantizara el acceso a los garajes cuando los interesados habían formulado su petición, precisamente en la fase de exposición pública del proyecto de la obra, trámite que tiene por objeto permitir la presentación de reclamaciones y acordar las modificaciones que a la vista de aquéllas resulten procedentes.

El mismo acuerdo municipal disponía la instalación de la señalización para prohibir la circulación de vehículos, con la excepción de los residentes para acceso a sus garajes, y también determinaba que la ejecución del proyecto de referencia no debía impedir el acceso de vehículos a los residentes.

De acuerdo con estas determinaciones del acuerdo, los afectados proponían que uno de los tres bolardos -el situado en el medio del vial- fuera retráctil, con el fin de permitir compatibilizar el uso peatonal de la calle con el acceso de los propietarios a los garajes, siempre que dicha solución fuera acorde con las determinaciones que hubiera impuesto el organismo titular de la carretera.

En cualquier caso, de adoptarse por el Ayuntamiento la decisión de privar del uso de acceso a los garajes y la declaración de peatonalización de la calle podría dar lugar a la imputación de responsabilidad patrimonial, cuya determinación dependería de que concurrieran todos los requisitos exigibles para ello.

La resolución que el Procurador del Común dirigió al Ayuntamiento de Riego de la Vega recomendaba adoptar alguna medida, previa evaluación por los técnicos municipales, que permitiera en la práctica el acceso de vehículos a los garajes de la calle, sin perjuicio de las condiciones impuestas por el organismo titular del vial colindante.

El Ayuntamiento aceptó dicha resolución.

1.4.3. Disconformidad con obras de pavimentación

El motivo de la queja **20100106** se refería a la falta de ejecución de aceras y elevación del nivel de la calzada como consecuencia de una obra de pavimentación realizada por el Ayuntamiento de San Esteban de Gormaz (Soria), lo cual favorecía, según el reclamante, que las aguas pluviales quedaran retenidas y se filtraran hacia los inmuebles colindantes.

El interés del administrado se concretaba en que el Ayuntamiento corrigiera esta situación, sin haber formulado ninguna petición indemnizatoria, aunque nada impedía que pudiera reclamar también ésta si llegaban a producirse daños.

La respuesta procedente del Ayuntamiento de San Esteban de Gormaz admitía la elevación de la cota de la calzada, aunque negaba los efectos descritos por el reclamante sin que se hubiera emitido ningún informe técnico.

Con independencia de cualquier información que pudiera aportarse al procedimiento, esta institución estimaba que la adopción de una decisión sobre estos aspectos debía ir precedida de los actos de instrucción necesarios para acreditar la existencia o no de la elevación del nivel de la calzada y la adecuada previsión sobre la canalización de aguas pluviales; entre estos actos de instrucción resultaba relevante la emisión del informe elaborado por los servicios técnicos municipales.

Por esta razón, la resolución emitida por el Procurador del Común instaba al Ayuntamiento, previa emisión de los informes técnicos oportunos, a adoptar las medidas necesarias para evitar que la elevación del nivel de la calzada causara daños por filtraciones de agua en las viviendas situadas en la vía pavimentada.

El Ayuntamiento de San Esteban de Gormaz rechazó la resolución.

El promotor del expediente **20091645** mostraba su disconformidad con la urbanización de una calle en el municipio de Alcazarén (Valladolid), alegando que se habían producido deficiencias y daños en su propiedad, por lo que consideraba que no le correspondía abonar las contribuciones especiales giradas por el Ayuntamiento para la financiación de la obra, mientras no se corrigieran tales desperfectos.

De la información municipal remitida a esta institución se desprendía que las deficiencias detectadas por el director de la obra habían sido subsanadas antes de su recepción.

Respecto a la cuestión de los daños, el interesado había presentado dos reclamaciones, aunque ambas se habían resuelto, una había declarado la caducidad del expediente por no haber aportado el afectado los datos requeridos y, otra, declaraba la prescripción del derecho a reclamar por haber transcurrido un plazo superior a un año desde que se habían producido los daños.

Sin embargo, examinado el informe municipal se observó una anomalía en la tramitación del expediente de contribuciones especiales para la financiación de las obras de urbanización de la calle, puesto que las obras habían finalizado antes de la notificación al interesado de la liquidación provisional.

En todo caso y como prevé el art. 34.2 RDLeg 2/2004, de 5 marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas (TRLRHL), el acuerdo relativo a la realización de la obra o al establecimiento o ampliación de un servicio que deba costearse mediante contribuciones especiales no podrá ejecutarse hasta que se haya aprobado la ordenación concreta de éstas, por consiguiente, el inicio de las obras no puede ser anterior a la tramitación del expediente y, en concreto, las obras no pueden iniciarse con anterioridad a la adopción definitiva del acuerdo de imposición y ordenación de las contribuciones especiales, con la consiguiente publicación del mismo y tras llevar a cabo las notificaciones individuales de las cuotas a satisfacer a cada sujeto pasivo, mecanismo éste de control que se convertiría en ilusorio si dichas obras estuvieran ya ejecutándose cuando se practicara la notificación.

La jurisprudencia ha declarado reiteradamente que el acuerdo de imposición y ordenación definitiva de las contribuciones especiales ha de ser adoptado antes de la ejecución de la respectiva obra o servicio, no sólo en garantía de la propia Administración, que asegura de este modo la financiación de la parte del coste de la obra que le corresponda, sino también de los administrados, porque las garantías y posibilidades de reacción que el ordenamiento les concede frente a los actos de ordenación del tributo quedarían gravemente menoscabados si hubieran de enfrentarse al hecho consumado de la completa ejecución de la obra.

Por estas razones se dirigió al Ayuntamiento de Alcazarén una resolución a fin de que procediera a acordar la nulidad de las liquidaciones giradas en concepto de contribuciones especiales que hubieran sido notificadas con posterioridad a su ejecución.

El Ayuntamiento rechazó expresamente dicha resolución.

Un caso similar se planteaba en el expediente **20100067**, en el que el Ayuntamiento de Sancedo (León) había girado contribuciones especiales para la financiación de la obra de pavimentación de una calle.

Los afectados se oponían a su abono porque consideraban que no debía el Ayuntamiento haber llevado a cabo la obra, puesto que el terreno pavimentado tenía carácter privado y además había sido objeto de una pavimentación anterior.

A partir del informe municipal se llegó a la conclusión de que el tramo pavimentado tenía carácter público y no constaba su pavimentación, sin embargo el acuerdo de imposición y ordenación de contribuciones especiales para financiar la aportación municipal a las citadas obras era posterior al comienzo de las mismas.

También el Procurador del Común dirigió una resolución al Ayuntamiento de Sancedo para que procediera a acordar la nulidad de las liquidaciones notificadas después de la ejecución de las obras.

A la fecha de cierre del Informe se estaba a la espera de conocer la postura del Ayuntamiento frente a dicha resolución.

1.5. Organización y funcionamiento de las entidades locales

Siguiendo la misma distribución de quejas realizada en los ejercicios anteriores, dentro de este apartado del Informe anual tienen cabida las reclamaciones sobre el funcionamiento de los órganos de gobierno de las entidades locales, el régimen de celebración de sesiones o las dificultades en el ejercicio de algún derecho atribuido a los concejales, principalmente el ejercicio del derecho a la información.

A lo largo del ejercicio 2010 se han iniciado por estos motivos setenta y tres expedientes, lo cual supone una disminución con respecto al número de quejas recibidas el año anterior, en el que se contabilizaron noventa y seis reclamaciones. Se mantiene la tendencia en el número de quejas que se refieren al ejercicio del derecho a la información de los concejales, incluso se registra un leve aumento, pues este año se han recibido treinta y una, frente a las veintisiete quejas del año 2009.

El descenso de reclamaciones se ha referido sobre todo a las que planteaban asuntos relacionados con el funcionamiento de los órganos de gobierno locales que han pasado de un número de treinta y cuatro en el año 2009 hasta veintiséis en el ejercicio al que se refiere este Informe anual.

Las resoluciones que esta institución hubo de formular a lo largo del año alcanzaron un número de veintisiete, de las cuales se aceptaron dieciocho, tres de ellas de forma parcial, cuatro se rechazaron expresamente y, de las restantes, dos no obtuvieron respuesta y otras tres se hallaban pendientes de conocer su resultado en el momento de proceder al cierre de este Informe anual.

1.5.1. Celebración de sesiones ordinarias de los órganos de gobierno

La asistencia de los miembros de las corporaciones locales a las sesiones ordinarias de los órganos de gobierno de los que forman parte constituye una manifestación del derecho fundamental de estos a la participación en asuntos públicos.

El alcalde o presidente de la entidad, como órgano competente para la convocatoria de las sesiones no puede ejercer esta competencia discrecionalmente, cuando la norma establece unos mínimos de inexcusable observancia.

Convertir las sesiones extraordinarias en el régimen normal de celebración de sesiones y el régimen de sesiones ordinarias en excepcional, constituye una derogación del régimen legal de funcionamiento de las corporaciones locales con repercusión directa en el derecho de participación en los asuntos públicos reconocido por el art. 23 de la Constitución.

Cualquiera que sea la periodicidad y continuidad de las sesiones extraordinarias, su convocatoria no satisface aquel derecho, pues depende de la voluntad del alcalde o de la cuarta parte de los concejales, y éstos no pueden disponer de lo que la ley establece imperativamente como condición esencial para el ejercicio de aquél derecho.

La inactividad del Ayuntamiento priva a los representantes de los ciudadanos de un mecanismo ordinario y esencial de participación en los asuntos públicos de esa entidad.

Estas consideraciones justificaron la formulación de una resolución al Ayuntamiento de Las Omañas, después de haber tramitado el expediente **20090814**, en el que se denunciaba la falta de celebración de una sesión ordinaria después de que esta procuraduría ya hubiera formulado una resolución anterior, recordando al Ayuntamiento la obligatoriedad de cumplir el régimen previsto para la celebración de las sesiones ordinarias, y de haber sido aquélla aceptada por la Corporación.

El Ayuntamiento de las Omañas entendía que no se había incumplido esta obligación porque en fechas próximas se había celebrado una sesión extraordinaria, por lo que hubo de emitirse una nueva resolución en la que se indicaba el régimen diferente de unas y otras sesiones, resolución que fue aceptada.

El incumplimiento del horario establecido en el acuerdo adoptado por el Pleno del Ayuntamiento de Mombeltrán sobre el régimen de sesiones ordinarias era el objeto de la queja **20091076**. El informe municipal entendía que era competencia del Pleno fijar la periodicidad de las sesiones ordinarias, en este caso mensual, y que la competencia para fijar la hora y el día de celebración correspondía a la Alcaldía.

Sin embargo este criterio no podía compartirse teniendo en cuenta los preceptos que regulan esta cuestión, expuestos en la resolución que se dirigió al Ayuntamiento de Mombeltrán.

El apartado 2 a) del art. 46 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases de Régimen Local, el art. 47.1 del RDLeg 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprobó el Texto Refundido

de Disposiciones vigentes en materia de Régimen Local y, en fin, el art. 78.1 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales, aprobado por el RD 2568/1986, de 28 de noviembre, disponen que el Pleno celebrará sesión ordinaria como mínimo cada tres meses en los municipios con un número de habitantes igual o inferior a 5.000, debiendo ser fijados previamente los días de celebración de tales reuniones ordinarias por acuerdo de la Corporación (art. 47.1 TRRL), adoptado en sesión extraordinaria que habrá de convocar el Alcalde dentro de los treinta días siguientes al de la sesión constitutiva de la Corporación.

Los órganos colegiados de las entidades locales funcionan en régimen de sesiones ordinarias preestablecidas; son sesiones ordinarias las que se celebren en los días y a la hora previamente fijados en el acuerdo plenario que establece el régimen de funcionamiento.

Por tanto el Alcalde está obligado a convocar sesión ordinaria del Pleno dentro del plazo legal expuesto y, además, en la fecha concreta que el Pleno haya fijado en la sesión extraordinaria posterior a su constitución, así se puso de relieve en la resolución emitida, que fue aceptada por el Ayuntamiento de Mombeltrán.

También hubo de recordarse la obligatoriedad de convocar sesiones ordinarias en las fechas previstas en el acuerdo plenario que establece el régimen de funcionamiento al Ayuntamiento de El Espinar, que aceptó la resolución formulada en el expediente **20101104**.

1.5.2. Notificación de las convocatorias de sesiones

De nuevo se tuvo conocimiento en este ejercicio de algún problema planteado por la notificación de la convocatoria de las sesiones a los miembros de las corporaciones que no residen en el municipio.

Ciertamente, tener fijado el concejal su domicilio en una localidad distinta de la sede de la corporación, dificulta el cumplimiento del plazo mínimo que debe respetarse entre la notificación de la convocatoria y la celebración de la sesión, si bien esta circunstancia no modifica el régimen legal establecido respecto de la notificación de las convocatorias.

Las mayores dificultades provienen de conjugar esta norma con el plazo mínimo de antelación que debe transcurrir entre la notificación de la convocatoria y la celebración de las sesiones que no sean urgentes, a efectos de que todos los concejales puedan consultar los expedientes que van a ser objeto de debate y votación.

En el expediente **20100721** se trataba de analizar si se había respetado en algunas sesiones celebradas por el Ayuntamiento de Canicosa de la Sierra el cumplimiento del plazo mínimo indicado.

En este caso, se habían comunicado por correo ordinario las convocatorias, por lo que se indicó al Ayuntamiento que no era un medio adecuado para realizar la notificación, ya que no permite dejar constancia de su recepción así como que el eventual rechazo de la notificación debe también hacerse constar en el expediente de la sesión.

Es cierto que no toda irregularidad formal en la notificación de las convocatorias produce un efecto invalidante de los acuerdos adoptados, pero en cualquier caso, para evitar en el futuro este tipo de problemas, se dirigió una resolución al Ayuntamiento de Canicosa de la Sierra en la que se indicaba que las notificaciones debían realizarse con las formalidades exigidas en los arts. 80 y 81 ROF y 59 de la Ley 30/1992, por un medio que permitiera verificar su recepción y dejando constancia de ella en el expediente de la sesión, como también de los intentos de notificación que hubieran resultado infructuosos.

1.5.3. Derecho a la información de los concejales

Como en años anteriores, también en el presente, al que se refiere este Informe, se han recibido reclamaciones sobre presuntas trabas o impedimentos que sufren los miembros de algunas corporaciones locales para ejercitar su derecho a la información.

Si la falta de respuesta de las administraciones públicas frente a las solicitudes que interponen los administrados constituye el incumplimiento de un deber inexcusable, y por tanto reprochable, en este caso, la ausencia de resolución de una petición formulada por un miembro de la corporación acarrea además unas consecuencias especiales, derivadas de la configuración legal de este derecho.

Esta procuraduría ha insistido en las resoluciones que ha debido emitir en la necesidad de responder a las peticiones que los concejales hubieran presentado y en las consecuencias que se derivan de la falta de resolución.

Tanto el art. 77 LBRL como el art. 14 del ROF, exigen que se dicte resolución motivada en caso de denegar el acceso a la documentación y establecen un plazo especialmente breve para resolver las solicitudes de acceso a información, cinco días, pasado el cual las solicitudes se entienden estimadas por efecto del silencio positivo.

Este fue el caso de la resolución dirigida al Ayuntamiento de León en el expediente **20100168**, en el que un concejal había solicitado un certificado del interventor que reflejara

distintos aspectos de la deuda municipal, habiendo reiterado su petición ante la falta de respuesta.

La queja fue admitida a trámite, habiendo solicitado del Ayuntamiento de León el envío de las resoluciones que hubiera emitido frente a ambas solicitudes, con el fin de decidir sobre la procedencia o no de la reclamación, debiendo expresar también si había permitido al concejal consultar alguna documentación.

El informe procedente del Ayuntamiento manifestaba que mediante comunicación verbal se había indicado al concejal que no existía un informe elaborado sobre los aspectos que solicitaba, ni sobre el que se pudiera emitir un certificado al amparo del derecho invocado, aunque reconocía que no se había notificado al solicitante ninguna respuesta formal.

Nada impide que los concejales puedan formular solicitudes, no ya al amparo del derecho reconocido en el art. 77 de la Ley de Bases de Régimen Local, sino también para obtener una información o para realizar alguna solicitud de actuación y el hecho de que su petición no quede amparada por el derecho reconocido en aquel precepto, no exime a esa administración de la obligación de facilitarle una respuesta.

Además la petición del concejal sí se incardinaba en el ejercicio del derecho a la información, el propio informe municipal remitido contenía la cita de jurisprudencia referida a la interpretación de este derecho; cuestión distinta era que pudiera reconocerse o denegarse su ejercicio, extremo que también hubo de abordarse en la resolución emitida por el Procurador del Común.

Tanto el art. 77 de la LBRL, como el número segundo del art. 14 del ROF, obligan a resolver la petición de información en el plazo de cinco días naturales siguientes a aquél en que se hubiere presentado, precisando el precepto reglamentario que el silencio se interpreta en sentido positivo y que la resolución que deniegue la autorización debe ser motivada.

El concejal había realizado una solicitud después de la cual no había recibido ninguna comunicación denegatoria en el transcurso de los cinco días siguientes a su presentación, luego debió entenderse concedida la autorización por silencio administrativo positivo. Esa autorización por silencio positivo pudo hacerla valer para consultar la documentación existente en aquel momento en la oficina municipal que reflejara los extremos requeridos sobre la deuda existente.

Pero la solicitud contemplaba no una petición de consulta, sino la emisión de un certificado por el interventor municipal que acreditara la totalidad de la deuda municipal.

Existe una línea jurisprudencial, que citaba en su informe el Ayuntamiento de León según la cual el derecho de acceso a la información existente en las dependencias administrativas no es equiparable al derecho a la obtención de nuevos informes sobre determinados asuntos (STS 5-11-1999).

Sin embargo la sentencia dictada por el mismo Tribunal Supremo emitida con fecha 20 de junio de 2003, posterior a la indicada, resolvía un supuesto similar al que se planteaba en la reclamación. El Tribunal Supremo declaraba en dicha sentencia no haber lugar al recurso de casación interpuesto por un ayuntamiento contra una sentencia dictada por el TSJ de Castilla-La Mancha que había estimado un recurso contencioso y condenado al ayuntamiento a proceder a la entrega de los informes solicitados por unos concejales, confirmando los criterios de la sentencia recurrida.

El supuesto de hecho guardaba similitud con el planteado en este expediente: un grupo de concejales había interpuesto un recurso contencioso-administrativo contra la denegación por silencio del Alcalde de una solicitud formulada por ellos para que se facilitara un informe por parte de la intervención acerca de unos extremos concretos todos ellos relacionados con la deuda municipal.

El Tribunal que había resuelto el recurso, el Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha, entendió que el acto recurrido estaba incorrectamente identificado, pues a tal solicitud no había seguido una denegación por silencio, sino una estimación por silencio. Entendía el Tribunal, para evitar inadmitir el recurso, que los recurrentes habían solicitado la ejecución del acuerdo firme de reconocimiento de su derecho a obtener los informes, sin que hubiera ningún motivo para no entender admisible esta solicitud.

La sentencia del TSJ de Castilla-La Mancha que reiteró y confirmó el Tribunal Supremo argumentaba que en la configuración legal del derecho a la información se incluye la facultad de la consulta de documentos e informaciones que obren en poder del Ayuntamiento, pero no el derecho a la elaboración indiscriminada de nuevos informes. Ahora bien, no es menos cierto que esa misma configuración legal es la que establece que si en cinco días no se responde a lo solicitado habrá que entender estimada la solicitud. De forma que es la propia configuración legal del derecho constitucional la que determina, en primer lugar, los documentos a que hay derecho a acceder (los que obren en poder de la Corporación y no nuevos informes) pero también la que determina, secundariamente, cuáles hay derecho a obtener por concesión tácita o expresa de los mismos por parte de la autoridad competente para concederlos o denegarlos. Es decir, al margen de lo que en principio haya derecho a exigir, el Tribunal Supremo entendió que también forma parte del derecho de información ínsito en el de participación política el

derecho a la entrega de los documentos que se ha concedido por la autoridad competente para ello (en este caso, el Alcalde, por silencio). Y concluye que, concedido como fue, por silencio, el derecho y autorización a la obtención de los informes solicitados, formaba parte del ejercicio de su participación política e información el derecho a que fueran efectivamente entregados (previa elaboración previa, de ser preciso) tales informes.

En cualquier caso, en el caso examinado en este expediente debía haber resuelto la Alcaldía la petición formulada por el concejal y además dentro del plazo de cinco días, transcurrido ese plazo sin haber dictado resolución denegatoria, ni haber puesto a disposición del concejal ninguna información, las consecuencias podría ser las mismas que las señaladas en la sentencia examinada, esto es, por silencio positivo el concejal pudo adquirir un derecho a obtener la elaboración de un informe en los términos que fue solicitado.

De otro modo la falta de respuesta –además reiterada, porque hubo un recordatorio de la primera solicitud- no hubiera producido efecto ninguno, cuando la propia norma establece una consecuencia, la estimación por silencio positivo, para salvaguardar la efectividad del derecho fundamental a la participación en los asuntos públicos.

La resolución que se formuló al Ayuntamiento de León contenía las siguientes recomendaciones:

“Que en el futuro se proceda en todos los casos a emitir la contestación formal expresa en el plazo de cinco días a contar desde la fecha de las solicitudes, concediendo o denegando de forma motivada las peticiones de acceso a las informaciones realizadas por los miembros de la entidad.

Que se ordene la puesta a disposición del concejal de los documentos en los que consten los extremos requeridos en las solicitudes.

Que valore esa Alcaldía la conveniencia de que se emita por el interventor municipal el informe requerido por el concejal mediante su solicitud”.

La resolución fue aceptada de forma parcial, mientras se mostraba conformidad con la recomendación efectuada en primer lugar, no se admitía la segunda, quedando sujeta la valoración del último párrafo al criterio de la Alcaldía.

En términos similares se dirigió una resolución al Ayuntamiento de Paredes de Nava en el expediente **20092161**, cuyo supuesto de hecho coincidía en lo sustancial con el planteado en el expediente anterior. La respuesta del Ayuntamiento evidenciaba también la aceptación del primer apartado, no así de los dos últimos.

1.5.4. Derecho a la formulación de preguntas

El objeto de la queja **20092145** se refería a la falta de respuesta a algunas preguntas formuladas por los concejales de los grupos de la oposición durante las sesiones plenarias del Ayuntamiento de Puebla de Azaba.

Consultado dicho Ayuntamiento al respecto, manifestaba que ante la cantidad de preguntas que se venían formulando por los concejales de la oposición en los Plenos, la Alcaldía había limitado el tiempo de preguntas por concejal a cinco minutos, aunque todas las preguntas se transcribían a las actas.

El derecho de los concejales a formular preguntas en los plenos ordinarios se establece en el art. 46 e) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases de Régimen Local y se desarrolla en el art. 97 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales.

El Tribunal Supremo en la sentencia de 4 de diciembre de 2000 examinó la limitación de la intervención de los concejales en los Plenos del Ayuntamiento de Marbella a un minuto de tiempo, entendiéndolo que vaciaba de contenido el derecho de participación en los asuntos públicos que establece el art. 23 de la Constitución, ya que en ese tiempo no es posible una exposición ordenada de ideas, por muy sintética que pretenda ser.

La sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Canarias de 30 de junio de 2006, aplicando aquel criterio jurisprudencial, al examinar otro supuesto, llegó a la conclusión de que la solución debía ser exactamente la contraria en el caso enjuiciado, pues, según el tribunal, las reglas de la experiencia enseñan que los límites temporales de cinco y dos minutos establecidos en el Reglamento municipal se revelaban más que suficientes, en términos generales, para una exposición precisa -aunque pudiera ser breve, como corresponde a un pleno numeroso- de las cuestiones que sean objeto del debate de que se trate.

En el supuesto planteado ante esta institución se había limitado a cinco minutos el tiempo de intervención para cada concejal, lo cual podía entenderse, al igual que en el caso expuesto, como un espacio de tiempo suficiente para exponer las cuestiones objeto de debate.

La resolución del Procurador del Común llamaba la atención sobre otro aspecto, pues de la respuesta remitida se desprendía que había sido una decisión de la Alcaldía la de limitar con carácter general el tiempo de intervención de los concejales para formular preguntas en los Plenos, por tanto no establecida a través de la aprobación de la norma reglamentaria correspondiente, el Reglamento orgánico municipal.

En conclusión, el establecimiento de un límite de intervención de cinco minutos para formular preguntas por cada concejal no vulneraba ni impedía de el ejercicio de los derechos de los concejales, tal y como están definidos en la Ley de Bases de Régimen Local, sin embargo esta limitación debía ajustarse a un concreto marco reglamentario diseñado por el propio Pleno.

Todo ello con independencia de las funciones de presidencia y dirección que ostentaba el Alcalde en cada sesión, que implicaban el poder adoptar las medidas necesarias para que el debate se desarrollara de forma ordenada, concediendo y autorizando el uso de la palabra, no permitiendo una constante interrupción o debate sobre las cuestiones de orden que no considere procedentes.

Estas consideraciones llevaron a formular una resolución al Ayuntamiento de Puebla de Azaba para que tuviera en cuenta que la implantación de un límite, con carácter general, del tiempo de intervención de los concejales para formular preguntas durante todas las sesiones plenarias podía establecerse a través de la aprobación de un Reglamento orgánico municipal.

El Ayuntamiento de Puebla de Azaba prestó su conformidad a las consideraciones efectuadas manifestando la aceptación de la resolución.

1.5.5. Uso de locales por los grupos municipales

En el ejercicio al que se refiere este Informe anual se recibieron dos reclamaciones sobre el derecho de los grupos municipales al uso de un local o despacho en la sede de las corporaciones afectadas, sin embargo en ninguno de ellos consideró preciso esta procuraduría formular una resolución, por no haberse apreciado una infracción de las condiciones que regulan su ejercicio.

Este derecho viene condicionado por el espacio físico del que disponga el ayuntamiento para ubicar sus dependencias y servicios, sólo exigible cuando en la sede exista espacio para estos despachos, según la propia redacción de los preceptos que lo regulan. De ello fácilmente se desprende que debe ser el examen de las circunstancias que concurren en cada caso el que permita llegar a una conclusión sobre las posibilidades de ejercicio del derecho.

El expediente **20100038** se dio por concluido después de que el Ayuntamiento de Oña comunicara a esta institución que había adjudicado al grupo político solicitante el uso compartido de unas salas del Ayuntamiento, durante el horario de apertura de las oficinas, poniendo a su disposición material y medios para asegurar su independencia respecto de las otras actividades realizadas en el mismo espacio. No se estimó procedente dirigir una resolución

al Ayuntamiento de Oña para que facilitara una llave de la sede municipal fuera del horario de las oficinas, como pretendían los solicitantes.

El art. 28 del RD 2568/1986, dispone, en su apartado primero, que los grupos políticos podrán hacer uso de locales de la corporación para celebrar reuniones o sesiones de trabajo con asociaciones para la defensa de los intereses colectivos, generales o sectoriales de la población.

Corresponde al presidente o al miembro corporativo responsable del régimen interior, establecer el régimen concreto de utilización de los locales por parte de los grupos de la Corporación, teniendo en cuenta la necesaria coordinación funcional y de acuerdo con los niveles de representación política de cada uno de ellos; es decir, que este derecho se supedita, por las necesidades de organización del trabajo del propio Ayuntamiento, al régimen de uso que establezcan el Alcalde o Concejales encargado.

También se tuvieron en cuenta los criterios establecidos en la sentencia del Tribunal Supremo de 8-3-1995, que inadmitió el recurso de casación interpuesto contra la del TSJ de Valencia de 19-10-1992, que había resuelto un recurso contencioso-administrativo contra el acuerdo de un Ayuntamiento sobre el acceso a oficinas municipales y uso de locales por parte de los grupos municipales. Entendían los recurrentes que se había conculcado su derecho a disponer de un despacho propio, así como, el de libre acceso a las dependencias de la casa consistorial, fuera de las horas de oficina.

Tanto el Tribunal Supremo como el TSJ de Valencia reconocieron que los acuerdos del ayuntamiento eran en todo conformes a lo dispuesto en la norma que los regula y que no habían privado de derecho alguno a los recurrentes, estimando que las mencionadas limitaciones no se podían considerar como tales. Por un lado, la carencia de local específico para el grupo se había resuelto por el ayuntamiento señalando determinados locales, el salón de sesiones o el salón de usos múltiples, hasta que se realizaran obras que permitieran disponer de tales despachos. En cuanto a la supuesta limitación al libre acceso de los concejales del grupo recurrente a los locales de la casa consistorial, tampoco podía entenderse como tal, puesto que las horas de oficina son el período de tiempo hábil para consultar datos existentes en los respectivos negociados y además, dicha regulación del uso, se acomoda a lo dispuesto en el art. 28 del RD 2963/1986, según el cual el Presidente o miembro corporativo responsable del área de régimen interior establecerá el régimen concreto de utilización de los locales por parte de los grupos de la Corporación.

Tampoco estimó esta procuraduría la procedencia de emitir una resolución en el expediente **20100716**, después de analizar la información remitida por el Ayuntamiento de

Canicosa de la Sierra, de la que se desprendía que no existía espacio físico en la sede de la Corporación para este uso.

1.5.6. Composición de la Junta de Gobierno Local

El expediente **20091354** se refería a la modificación operada en la composición de la Junta de Gobierno Local del Ayuntamiento de Baltanás, mediante la designación de un nuevo miembro, lo cual superaba el límite legal establecido en la normativa local respecto del número de componentes.

La Junta de Gobierno Local se integra por el Alcalde y un número de concejales no superior al tercio del número legal de los mismos, nombrados y separados libremente por aquél, dando cuenta al Pleno, según lo dispuesto en el art. 23.1 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local (LBRL).

El art. 52.2 del RD 2568/1986, de 28 de noviembre, que aprueba el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Corporaciones Locales (ROF) precisa, a estos efectos, que no se tendrán en cuenta los decimales que resulten de dividir por tres el número total de concejales.

Examinada la información remitida por el Ayuntamiento de Baltanás se comprobó que la designación de un nuevo miembro de la Junta de Gobierno Local, sin haber destituido a ninguno de los anteriores, superaba el máximo permitido, por lo que se formuló resolución para que se ajustara su composición al límite legal expuesto.

El Ayuntamiento de Baltanás rechazó la resolución.

1.5.7. Composición de las Comisiones Informativas

El promotor del expediente **20101074** cuestionaba la composición de las Comisiones informativas existentes en el Ayuntamiento de El Espinar, por entender que no respetaba la debida proporcionalidad entre los distintos grupos políticos representados en el Pleno.

La proporcionalidad se quebraba por la consideración de la Alcaldía como miembro nato de las Comisiones, aunque su participación no se tenía en cuenta a efectos del cómputo del número de concejales que correspondía a su grupo político.

El informe remitido por el Ayuntamiento exponía que, aunque la Alcaldía asistiera a alguna Comisión que tuviera la presidencia delegada, pasaría a ostentar la presidencia puesto que es innata al cargo, pero eso no implicaría que su grupo tuviera un voto más.

El análisis de esta cuestión debía partir de la regulación de las comisiones informativas establecida en los arts. 20.1 c) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases del Régimen Local y 38, 123 y siguientes del RD 2568/1986, de 28 de noviembre, (ROF), preceptos según los cuales los grupos políticos integrantes de la corporación tienen derecho a participar en dichos órganos mediante la presencia de concejales pertenecientes a los mismos, en proporción al número de concejales que tengan en el Pleno.

La jurisprudencia ha sido exigente a la hora de reclamar la exigencia de la proporcionalidad en la composición de las comisiones informativas municipales (entre las más recientes, SSTs, 28-04-2006, 22-03-2007).

También el Tribunal Constitucional ha entendido que la composición no proporcional de las comisiones informativas resulta constitucionalmente inaceptable porque éstas son órganos sólo en sentido impropio y en realidad meras divisiones internas del pleno, carentes de competencias decisorias propias y cuya función se reduce a preparar las decisiones de aquél, estudiando e informando previamente los asuntos sobre los que debe resolver.

La composición no proporcional de las comisiones informativas vendría a falsear, en consecuencia, el funcionamiento del Ayuntamiento en pleno, tanto en lo que toca al ejercicio de las competencias decisorias que la Ley le atribuye como en lo que respecta a la función, intrínseca a todo órgano representativo, de controlar, discutir y criticar la actuación de todos aquellos órganos de gobierno y administración que no emanan directamente de la elección popular (STC 6 de marzo de 1985).

En definitiva, las comisiones informativas deben integrarse por los miembros que designen los distintos grupos políticos que formen parte de la corporación, de modo proporcional a su representatividad, regla que no puede verse alterada por el ejercicio de la presidencia de las comisiones.

Es cierto que la presidencia nata de las comisiones informativas recae en el alcalde y que puede éste delegarla, a propuesta de las propias comisiones después de la correspondiente elección en su seno.

En este caso se había producido un desequilibrio que no existía en el Pleno, mientras en éste dos de los grupos políticos tenían igual número de miembros, sin embargo el grupo al que pertenecía el Alcalde tenía un representante más en las Comisiones informativas.

A fin de evitar esta desproporción, en el informe remitido a esta Procuraduría del Común, de forma coincidente con la postura expuesta en las deliberaciones previas a la adopción del acuerdo de creación de dichas Comisiones, indicaba el Ayuntamiento de El Espinar

que el resultado de las votaciones no se veía alterado en ningún caso, puesto que se emitía el mismo número de votos.

Sin embargo, esta procuraduría no consideró correcta la interpretación de la norma realizada por el informe municipal, pues lo esencial no es sólo que se respete la proporcionalidad en las votaciones, sino en la composición misma de las comisiones informativas.

Existe un mecanismo, que admite la normativa de régimen local de algunas comunidades autónomas, no así la Ley de Régimen Local de Castilla y León, que introduce la posibilidad del voto ponderado en las comisiones informativas, según el cual se permite la composición de un número de miembros igual para cada grupo pero con voto ponderado, es decir, el voto de cada miembro tendría el valor de la representación de su grupo en el pleno.

La jurisprudencia ha sido reticente a aceptar el sistema del voto ponderado, pese a que su aplicación respeta el principio de proporcionalidad.

Como ha señalado la sentencia del Tribunal Supremo de fecha 28 de noviembre de 1995, el voto ponderado en las comisiones informativas infringe el principio de proporcionalidad, pues si bien es cierto que los acuerdos municipales que establecen el voto ponderado posiblemente permitirían alcanzar dicha proporcionalidad, ello sólo sería sólo en el aspecto funcional de la adopción de acuerdos por las comisiones, pero no en su estructura o composición. En el mismo sentido, la sentencia del TS de 30 de noviembre de 1995 rechaza la admisibilidad del sistema de voto ponderado y considera que el voto es personal e indelegable.

El sistema utilizado por el Ayuntamiento de El Espinar no era el del voto ponderado, pero el análisis que del mismo realiza la jurisprudencia sienta unos criterios sobre la composición de estos órganos que tienen por función el estudio, informe o consulta de los asuntos que hayan de ser sometidos a la decisión del pleno, jurisprudencia que declara que lo esencial en ellos es la proporcionalidad estructural o de composición y no la funcional o deliberativa.

La resolución formulada por esta institución destacaba que, ciertamente, la presidencia se atribuye al Alcalde y puede éste delegar dicha facultad, pero tanto si delega la presidencia como si no lo hace, el ejercicio de esta función no podía suponer la suma de un miembro más a la representatividad del grupo al que pertenecía.

También destacaba la contradicción que supone que un miembro de la Comisión no pudiera emitir su voto para respetar ese equilibrio, cuando todos los miembros tienen ese derecho; es más, también todos y cada uno de ellos pueden hacerse oír, por tanto cada uno

puede influir en el sentido del voto de los demás y determinar con ello el informe final de la Comisión.

Los argumentos expuestos dieron lugar a la formulación de una resolución al Ayuntamiento de El Espinar en los siguientes términos:

“Que se proceda a convocar una sesión plenaria con el fin de modificar el acuerdo que establece la composición de las Comisiones informativas en ese Ayuntamiento para asegurar el respeto a la proporcionalidad existente entre los grupos políticos representados en el Pleno de la Corporación”.

El Ayuntamiento de El Espinar mostró su parecer favorable a seguir las indicaciones realizadas en esta resolución.

1.5.8. Percepciones de los concejales por asistencia a las sesiones de los órganos colegiados

Las cantidades percibidas por un concejal del Ayuntamiento de Carrión de Los Condes por asistir a las sesiones de los órganos colegiados llevó a analizar el sistema de retenciones de estos ingresos efectuadas por el Ayuntamiento a efectos del impuesto de la renta de las personas físicas en el expediente **20101315**.

Las retribuciones satisfechas a los concejales constituyen, para sus perceptores, rendimientos del trabajo sujetos al impuesto sobre la renta de las personas físicas y, por tanto, al sistema de retenciones a cuenta, de acuerdo a lo dispuesto en los arts. 17 y 99 de la Ley 35/2006, de 28 de noviembre, del Impuesto sobre la Renta de las Personas y de modificación parcial de las leyes de los Impuestos sobre Sociedades, sobre la Renta de no Residentes y sobre el Patrimonio, con excepción de la parte de las mismas que el Ayuntamiento asigne para gastos de viaje y desplazamiento.

La determinación del porcentaje de retención aplicable a los rendimientos del trabajo obtenidos por los concejales y demás miembros en el ejercicio de su cargo seguirá el mismo régimen, ya perciban retribuciones fijas por el desempeño del mismo, en el caso de dedicación exclusiva, o se trate de cantidades fijas por cada asistencia a sesiones o reuniones.

En ambos supuestos, la retención a practicar sobre las cantidades que se abonen por razón de su cargo a los concejales, con exclusión, únicamente y en todo caso, de la parte de las mismas que dicha institución asigne para gastos de viaje y desplazamiento, será el resultado de aplicar a la cuantía total de las retribuciones que se satisfagan o abonen el tipo de retención que resulte, según lo establecido en el art. 86 del Reglamento Impuesto sobre la Renta de las

Personas Físicas, aprobado por el RD 439/2007, de 30 de marzo, de acuerdo con el procedimiento general para determinar el importe de la retención establecido en el art. 82 del mismo Reglamento, siendo de aplicación, igualmente, el límite excluyente de la obligación de retener previsto en el art. 81.

Para el cálculo de las retenciones, el art. 80.1.3 del RD 439/2007 establece, al igual que lo hacía el anterior Reglamento del Impuesto de las Personas Físicas, aprobado por RD 1775/2004, de 30 de julio, vigente hasta el 1 de abril de 2007, en el art. 78.1.3º, un tipo de retención del 35 por 100 para las retribuciones que se percibieran por la condición de administradores y miembros de los consejos de administración, de las juntas que hagan sus veces y demás miembros de otros órganos representativos.

La aplicación de este tipo de retención a las retribuciones percibidas por los concejales por asistencia a las sesiones, ha sido abordada en varias resoluciones emitidas por la Dirección General de Tributos en respuesta a las consultas que le han sido formuladas, con efectos vinculantes conforme a lo dispuesto en el apartado 1 del art. 89 de la Ley General Tributaria, Ley 58/2003, de 17 de diciembre (Resoluciones de fechas 05-07-2007, 13-07-2009, 28-09-2009, 02-07-2010).

Según estas resoluciones no será de aplicación a estas retribuciones el porcentaje fijo de retención del 35 por 100 establecido en el art. 80.1.3 del Reglamento (equivalente al 78.1.3 del Reglamento anterior) para las retribuciones de los administradores y miembros de los consejos de administración, de las juntas que hagan sus veces y demás miembros de otros órganos representativos, retribuciones éstas que se consideran igualmente rendimientos del trabajo en el art. 17.2 e) de la Ley del Impuesto, pero de forma independiente a las anteriormente señaladas en el art. 17.2 b).

Por tanto, el cálculo de las retenciones de las cantidades percibidas por los miembros de las corporaciones, por su asistencia a las sesiones de los órganos municipales debe realizarse de acuerdo con el procedimiento general para determinar su importe y no aplicando de forma automática el 35 por 100 como venía haciendo el Ayuntamiento de Carrión de los Condes, siendo también de aplicación el límite excluyente de la obligación de retener previsto en el artículo 81 del Reglamento del Impuesto de las Personas Físicas.

Por estas razones se formuló al Ayuntamiento de Carrión de los Condes una resolución para que aplicara a las cantidades asignadas a los miembros de la Corporación por asistencia a los órganos colegiados el sistema de retenciones a cuenta previsto a efectos del Impuesto de la Renta de las Personas Físicas, siendo de aplicación el tipo correspondiente

calculado en base a los rendimientos de trabajo y situación de los contribuyentes, como también el límite excluyente de la obligación de retener.

El Ayuntamiento de Carrión de los Condes aceptó parcialmente la resolución.

1.6. Información y participación ciudadana

El número de reclamaciones que se recibieron sobre cuestiones relacionadas con la participación e información de los administrados en el ámbito local es similar al registrado el año anterior, veintiséis reclamaciones actuales frente a las veintitrés del pasado año.

A lo largo del ejercicio se emitieron trece resoluciones, de las cuales se aceptaron seis y dos se rechazaron, dos de los expedientes fueron archivados después de superado ampliamente el plazo otorgado a la administración para comunicar su respuesta y otros tres se hallaban pendientes de respuesta en la fecha de cierre del ejercicio.

1.6.1. Derecho de los ciudadanos de acceder a la información municipal

El desarrollo legal del acceso a los archivos y registros se contiene en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJ-PAC), que tras recoger en el artículo 35 h) el derecho de los ciudadanos al acceso de los archivos y registros en los términos previstos por la Constitución y en ésta u otras leyes, lo desarrolla en el art. 37.

Los derechos de los ciudadanos a obtener información sobre las actuaciones de las administraciones locales tienen su reflejo en el ámbito local en los arts. 18.1 e), 69.1 y 70 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local y en los arts. 207, 227 y 230 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales, aprobado por RD 2568/1986, de 28 de noviembre.

1.6.1.1. Acceso a expedientes administrativos

Un ciudadano se dirigió a esta institución para mostrar su malestar ante la falta de resolución de una petición de acceso formulada ante la Diputación provincial de León, dando lugar a la apertura del expediente **20100924**.

Admitida la queja a trámite y recibida la información procedente de la Diputación Provincial de León, su análisis permitió concluir que la solicitud de información no se había resuelto por el organismo provincial, pues aunque le había trasladado un informe, no podía ser calificado de resolución, por más que del mismo resultara la desestimación de la solicitud apelando a su excesiva amplitud.

En la fecha en la que se había trasladado al interesado el citado informe, había transcurrido el plazo máximo de tres meses para dictar y notificar resolución expresa, establecido en el art. 42.3 de la Ley 30/92, transcurrido el cual se producen los efectos del silencio positivo o negativo, según los casos.

La jurisprudencia ha entendido que no es posible que el silencio pueda tener un sentido positivo, estimatorio de la solicitud formulada, en el supuesto de peticiones genéricas (SSTS 15-09-2004, 13-06-2005, 05-04-2006).

Ahora bien ni el transcurso del plazo de resolución, ni la figura del silencio administrativo, eximían a esa Diputación de su obligación de resolver expresamente la petición, conforme establece el art. 43.1 de dicha Ley.

Del carácter genérico o individualizado de la petición de información formulada por el interesado, podía depender el sentido del silencio producido, sin que esta procuraduría del común contara con los datos suficientes para rebatir con absoluta certeza la consideración como genérica de la petición de información formulada, dado que desconocía los expedientes que incluía, el número o volumen de los documentos a los que se refería o la medida en que su exhibición podía afectar a la eficacia del funcionamiento del servicio público.

Estas razones llevaron a formular una resolución a la Diputación Provincial de León para que dictara una resolución frente a la petición del interesado, ajustando su contenido a las previsiones del art. 43.3 de la Ley 30/92, en función del carácter genérico o individualizado de la solicitud y del distinto sentido del silencio que se hubiera producido.

A fecha de cierre de este Informe anual se desconocía si la postura de la Diputación provincial de León era favorable o no a aceptar la resolución anterior.

1.6.1.2. Acceso al registro de intereses

En el expediente **20100060** se analizó la desestimación de una solicitud presentada en el Ayuntamiento de Autilla del Pino por un ciudadano que pretendía obtener información sobre las declaraciones de intereses y de bienes patrimoniales formuladas por los miembros de esa corporación.

La queja fue admitida a trámite, habiendo solicitado del Ayuntamiento un informe sobre la cuestión planteada. El motivo expuesto por el Ayuntamiento para denegar la petición era que aunque el registro de actividades tenía carácter público, su acceso quedaba restringido a personas que acreditaran la condición de interesado legítimo directo.

De conformidad con el art. 75.7 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases del Régimen Local, los representantes locales deben formular declaración sobre causas de posible incompatibilidad y sobre cualquier actividad que les proporcione o pueda proporcionar ingresos económicos y, también, declaración de sus bienes patrimoniales y de la participación en sociedades de todo tipo, con información de las sociedades por ellas participadas y de las liquidaciones de los impuestos sobre la renta, patrimonio y, en su caso, sociedades.

Tales declaraciones, efectuadas en los modelos aprobados por los Plenos respectivos, se llevarán a cabo antes de la toma de posesión, con ocasión del cese y al final del mandato, así como cuando se modifiquen las circunstancias de hecho.

Las declaraciones anuales de bienes y actividades serán publicadas con carácter anual, y en todo caso en el momento de la finalización del mandato, en los términos que fije el Estatuto municipal.

Tales declaraciones se inscribirán en los siguientes registros de intereses, que tendrán carácter público:

La declaración sobre causas de posible incompatibilidad y actividades que proporcionen o puedan proporcionar ingresos económicos, se inscribirá, en el registro de actividades constituido en cada entidad local.

La declaración sobre bienes y derechos patrimoniales se inscribirá en el registro de bienes patrimoniales de cada entidad local, en los términos que establezca su respectivo estatuto.

En esta materia han de considerarse derogados los arts. 30 a 32 del ROF en todo aquello que se opongan a la redacción vigente del art. 75.7 de la LBRL que ha quedado indicada, por ejemplo, en lo referente a la falta de publicidad del registro de intereses, pues el art. 32 limitaba el acceso a los datos contenidos en el mismo a quienes acreditaran la condición legal de interesado legítimo directo, con arreglo a la legislación autonómica o estatal aplicable.

El informe municipal enviado a esta procuraduría manifestaba que los miembros de la Corporación habían formulado las declaraciones de intereses y causas de posible incompatibilidad y de bienes patrimoniales, inscribiéndose en el registro de actividades y de bienes patrimoniales de este Ayuntamiento, aunque no se había realizado una publicación anual de las declaraciones. Añadía que, aunque el registro es público, no se concede una legitimación universal para su acceso, pudiendo acceder aquellos interesados directos, de conformidad con el art. 37.3 de la Ley 30/1992.

La resolución que esta procuraduría del común acordó dirigir al Ayuntamiento de Autilla del Pino destacaba que, en la actualidad, no cabe exigir que se acredite esa condición, tampoco acudiendo al art. 37.7 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, pues el propio art. 37.6 establece que se registrarán por sus disposiciones específicas los registros de carácter público cuyo uso esté regulado por una Ley.

El art. 75.7 de la Ley 7/1985 se encarga de precisar que ambos registros son públicos, desde la modificación operada por la Ley 8/2007, de 28 de mayo, del Suelo, que instauró la publicidad del registro de bienes patrimoniales -el registro de actividades ya tenía este carácter antes de la modificación-, por lo que no estaba justificado vedar a los ciudadanos el acceso a unos datos que son públicos y que además deben publicarse, siendo expresa la voluntad del legislador de atribuir el carácter de públicos a ambos registros.

Finalmente, en cuanto a la presunta colisión de la consulta de estos datos con los protegidos por la LO 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal, según los informes emitidos por la Agencia Española de Protección de Datos, no existe dicha colisión, ya que los datos que van a constar en los registros de intereses, que tendrán carácter público, no son datos sensibles, sino información sobre las actividades que proporcionen o puedan proporcionar ingresos económicos y sobre bienes y derechos patrimoniales. Por tanto la comunicación de estos datos no requiere el consentimiento del titular, ya que se encontraría incluida en el art. 11.2 a) de la LO 15/1999, estando la cesión amparada por una ley, la Ley de Bases del Régimen Local (Informes 194/2008, 212/2008).

Estos argumentos sirvieron de base para instar al Ayuntamiento de Autilla del Pino a revocar la resolución denegatoria y autorizar al solicitante el acceso a los datos de los corporativos inscritos en el registro de incompatibilidades y actividades y en el registro de bienes patrimoniales.

El Ayuntamiento de Autilla del Pino aceptó la resolución.

1.6.1.3. Incumplimientos de la obligación de resolver

De nuevo se han recibido quejas durante el pasado año sobre la falta de respuesta de solicitudes que los ciudadanos habían dirigido a algunas administraciones locales, lo que obligaba a iniciar ante aquéllas las gestiones de información que permitieran conocer si se había notificado al presentador de los escritos alguna respuesta a su solicitud.

En los casos en que no constaba la respuesta formal a las peticiones esta institución formuló una resolución para que se corrigiera esta situación, como en el caso del expediente

20092128, tramitado frente al Ayuntamiento de Fonfría, si bien a fecha de cierre de este Informe no se había pronunciado este Ayuntamiento sobre la aceptación o no de la resolución, pese a haber requerido su respuesta en tres ocasiones.

1.6.1.4. Procedimiento de aprobación de la cuenta general de las entidades locales

A lo largo del año 2010 de nuevo ha sido motivo recurrente de queja las cuestiones relacionadas con los ingresos y gastos de diferentes entidades locales, tanto las previsiones existentes para su aplicación que debían realizarse en los presupuestos de la entidades como la rendición de cuentas al final del ejercicio.

Este fue el caso examinado en el expediente **20100653** iniciado a instancia de un ciudadano que manifestaba desconocer si la Junta Vecinal de Villarrubín había aprobado la cuenta general de la entidad correspondiente a los ejercicios anteriores.

El procedimiento de elaboración de las cuentas generales se regula en los arts. 208 y siguientes del Texto Refundido de la Ley reguladora de las Haciendas Locales, aprobado por RDLeg 2/2004, de 5 de marzo, en concreto en el art. 212, según el cual los estados y cuentas de la entidad local deben rendirse por su Presidente antes del día 15 de mayo del ejercicio siguiente al que correspondan.

Según el mismo precepto, la cuenta general será expuesta al público por plazo de 15 días, durante los cuales y ocho más los interesados pueden presentar reclamaciones, reparos u observaciones, que darán lugar a las comprobaciones e informes oportunos para que la cuenta pueda ser aprobada por la Junta Vecinal antes del día 1 de octubre.

En este caso se habían leído en un concejo público los ingresos y gastos realizados, sin embargo no se habían remitido los acuerdos adoptados por la Junta Vecinal para la aprobación de la cuenta general de los ejercicios, ni se había podido comprobar si se habían seguido los trámites establecidos por la Ley para la aprobación de la cuenta general, como tampoco si se había publicado el anuncio del trámite de información pública previo a aquel acuerdo. No se indicaba si se habían formulado, o no, reparos u observaciones durante el plazo de exposición pública, como tampoco si la cuenta se había aprobado después por la Junta Vecinal.

Como esta institución ha puesto de manifiesto en otras ocasiones, no existe inconveniente en que se facilite información a los vecinos sobre los ingresos y gastos convocando una sesión informativa –concejo público– a estos fines, pero la lectura de estas cantidades en esta asamblea no equivale ni exime de la obligación de rendir cuentas ante la Junta Vecinal según el procedimiento previsto legalmente.

No era suficiente que el Presidente de la Junta Vecinal rindiera cuentas de los ingresos y gastos realizados durante el ejercicio, además dichas cuentas debían ser aprobadas definitivamente por la Junta Vecinal no sin antes permitir la formulación de reclamaciones, reparos u observaciones de los ciudadanos durante el plazo de exposición pública, con los informes a que dieran lugar antes de ser aprobadas.

La omisión del trámite de información pública en el procedimiento podría constituir un defecto de forma del acuerdo aprobatorio de las cuentas por carecer de los requisitos indispensables para alcanzar su fin, así lo ha entendido el TSJ de Castilla y León en la sentencia de 31 de mayo de 2007.

Todo ello se expuso en la resolución que se dirigió a la Junta Vecinal de Villarrubín para que comprobara que se había aprobado la cuenta general correspondiente a los ejercicios anteriores de conformidad con la tramitación expuesta y, en caso contrario, regularizara esta situación tramitando dicho procedimiento.

También se recordaba a la Junta Vecinal que debía en el futuro tener en cuenta que el procedimiento de aprobación de la cuenta general de la entidad debía ajustarse a los términos establecidos en el Texto Refundido de la Ley de Haciendas Locales.

La Junta Vecinal de Villarrubín acogió las anteriores recomendaciones aceptando la resolución.

1.6.2. Derecho de participación

1.6.2.1. Retirada de carteles de la vía pública

Unos ciudadanos del municipio de Arévalo consideraban en el expediente **20082276** que se había coartado la libertad de expresión por la retirada de carteles fijados en la vía pública. Los carteles se oponían al cobro de una tasa municipal por la prestación del servicio de depuración de aguas residuales y, según se exponía en la reclamación, habían sido fijados en los lugares utilizados por costumbre en el municipio (edificaciones, portones, ventanales).

De la información procedente del Ayuntamiento de Arévalo se desprendía que el motivo de la retirada de los carteles había sido, por un lado, la carencia de autorización y, por otro lado, que no se consideraban adecuados, expresión que parecía referirse a su contenido.

No se indicaba el lugar exacto en el que habían sido colocados, ni se mencionaba si se habían colocado en los lugares utilizados en la práctica para fijar los carteles en ese municipio. En cualquier caso no existía duda respecto a que se trataba de sitios visibles desde la vía pública, por lo que en este tipo de actos de publicidad exterior, en los que se pretende la

colocación de carteles en la vía pública, hay una serie de materias, la protección del patrimonio, del medio ambiente o los propios servicios de limpieza, cuya competencia no puede ser ajena a la Administración municipal en el ámbito de los arts. 25 y 26 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local (LBRL) y ello explica que dentro de esas competencias quepa entender su actuación organizativa.

La colocación de carteles en las fachadas de edificios o en elementos urbanos o arquitectónicos puede causar el deterioro de los bienes, pudiendo limitarse esa actividad a fin de evitar que se lesionen intereses comunes, como son el ornato público, la seguridad ciudadana, la higiene, los inmuebles, el medio ambiente, etc.

En su calidad de administraciones públicas de carácter territorial, y dentro de la esfera de sus competencias, corresponden a los municipios las potestades reglamentaria y de autoorganización y las potestades de ejecución forzosa y sancionadoras (art. 4 de la LBRL).

El art. 84.1 a) de la Ley de Bases del Régimen Local habilita a las corporaciones locales para intervenir la actividad de los ciudadanos a través de ordenanzas. Es claro que la protección del paisaje urbano y arquitectónico que podría resultar afectado por la fijación de carteles en cualquier lugar justifica que se apruebe una normativa que regule su colocación.

Para la adecuada ordenación de las relaciones de convivencia de interés local y del uso de sus servicios, equipamientos, infraestructuras, instalaciones y espacios públicos, los entes locales pueden, en defecto de normativa sectorial específica, establecer los tipos de las infracciones e imponer sanciones por el incumplimiento de deberes, prohibiciones o limitaciones contenidos en las correspondientes ordenanzas (art. 139 LBRL).

Dicha regulación debe ser respetuosa con los demás derechos que pueden entrar en conflicto, como puede ser el derecho a la libertad de expresión reconocido en el art. 20.1 de la Constitución Española. Este precepto reconoce el derecho a expresar y difundir libremente los pensamientos, ideas y opiniones mediante la palabras, el escrito o cualquier otro medio de reproducción y, su apartado 2, dispone que el ejercicio de estos derechos no pueden restringirse mediante ningún tipo de censura previa.

En un supuesto examinado por el Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, en la sentencia de 1 de febrero de 2002, en el que por medio de carteles y octavillas se criticaba la celebración de un concurso de belleza femenina, difundiendo la idea de que tal evento era contrario a la dignidad de la mujer y al adecuado uso de los fondos públicos municipales, consideró el Tribunal que no debía entrar en lo que constituía una legítima discrepancia sobre determinados y polémicos concursos de belleza, pero sí debía revisar si la

actuación municipal había menoscabado un derecho de contenido constitucional. En este caso, la intervención policial había incautado las octavillas y carteles de los recurrentes, por lo que concluyó el Tribunal que el resultado de tal operación policial había sido impedir a unos ciudadanos ejercitar su libertad de expresión mediante la difusión de sus ideas por octavillas y carteles de los recurrentes y consideraba la actuación administrativa contraria a la Constitución Española.

Lo cierto es que la libertad de expresión no ampara entre sus contenidos un derecho a la libre instalación de cualesquiera carteles ni en cualquier espacio, sin sometimiento al cumplimiento de requisitos y condiciones que disciplinen aspectos que pueden ser sometidos a control de la administración local.

Sin embargo estas consideraciones llevaron a formular una resolución al Ayuntamiento de Arévalo para que considerara la posibilidad de regular mediante ordenanza municipal las actividades de publicidad exterior y colocación de carteles en la vía pública y también que valorara la conveniencia de colocar columnas o soportes para fijar carteles en la misma.

Dicha resolución fue aceptada por el Ayuntamiento de Arévalo.

1.6.2.2. Denegación de inscripción de asociación en el Registro municipal de entidades vecinales

Una asociación con sede en Navaluenga (Ávila) se dirigió a esta procuraduría para mostrar su malestar ante la actitud pasiva del Ayuntamiento de Navaluenga respecto a la solicitud que había formulado para que se inscribiera a aquélla en el registro municipal de asociaciones vecinales, lo cual dio lugar al inicio del expediente **20091626**.

El Ayuntamiento informó que la solicitud de la asociación se había examinado y se había acordado notificar a los solicitantes la inexistencia de registro específico.

Por tanto el motivo de la denegación de la inscripción hacía referencia a la inexistencia del correspondiente registro municipal de asociaciones, lo cual hacía necesario remitir una resolución con base en las consideraciones que se exponían partiendo de la regulación del derecho de asociación y del derecho de participación en los asuntos locales.

El derecho de asociación aparece reconocido en el art. 22 de la Constitución como un derecho fundamental, y se desarrolla en la LO 1/2002, de 22 de marzo, del derecho de Asociación, en cuya exposición de motivos se configura como un instrumento de participación, respecto al cual los poderes públicos no pueden permanecer al margen.

El derecho de asociación proyecta su protección desde una doble perspectiva; por un lado, como derecho de las personas en el ámbito de la vida social, y, por otro lado, como capacidad de las propias asociaciones para su funcionamiento. La segunda de las facetas recoge, según la Ley, la capacidad de las asociaciones para inscribirse en el registro correspondiente; para establecer su propia organización en el marco de la Ley; para la realización de actividades dirigidas al cumplimiento de sus fines en el marco de la legislación sectorial específica; y, finalmente, para no sufrir interferencia alguna de las administraciones.

A nivel de administración local, se hace mención al tema asociativo en dos normas, la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local y el RD 2568/1986, de 28 de noviembre, que aprueba el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales.

Si bien la citada Ley Orgánica del Derecho de Asociación hace referencia a la obligatoriedad de inscripción de las asociaciones en el correspondiente registro a los efectos de su publicidad, no es este el aspecto que se destacaba en la resolución, sino el contemplado en la normativa de régimen local, al encontrarnos ante el ejercicio del derecho de participación en este caso en los asuntos locales, para lo cual se arbitran igualmente una serie de requisitos de índole formal.

Centrándonos pues en el ámbito normativo local, la Ley de Bases de Régimen Local, art. 72, dispone que las corporaciones locales favorecerán el desarrollo de las asociaciones para la defensa de los intereses generales o sectoriales de los vecinos, les facilitarán la más amplia información sobre sus actividades y, dentro de sus posibilidades, el uso de los medios públicos y el acceso a las ayudas económicas para la realización de sus actividades, e impulsarán su participación en la gestión de la corporación en los términos del nº 2 del art. 69.

Por su parte, el art. 236 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales establece que los derechos reconocidos a las asociaciones para la defensa de los intereses generales o sectoriales de los vecinos en los arts. 232, 233, 234 y 235 de este Reglamento sólo serán ejercitables por aquellas que se encuentren inscritas en el registro municipal de asociaciones vecinales.

El registro tiene por objeto permitir al ayuntamiento conocer el número de entidades existentes en el municipio, sus fines y su representatividad, a los efectos de posibilitar una correcta política municipal de fomento del asociacionismo vecinal. Por tanto, es independiente del registro general de asociaciones en el que, asimismo, deben figurar inscritas todas ellas.

Pueden obtener la inscripción en el registro municipal de asociaciones vecinales todas aquellas cuyo objeto sea la defensa, fomento o mejora de los intereses generales o sectoriales de los vecinos del municipio y, en particular, las asociaciones de vecinos de un barrio o distrito, las de padres de alumnos, las entidades culturales, deportivas, recreativas, juveniles, sindicales, empresariales, profesionales y cualesquiera otras similares.

El registro se lleva en la secretaría general de la Corporación y sus datos son públicos. Las inscripciones se realizan a solicitud de las asociaciones interesadas, que habrán de aportar los siguiente datos:

- a) Estatutos de la asociación.
- b) Número de inscripción en el registro general de asociaciones y en otros registros públicos.
- c) Nombre de las personas que ocupen los cargos directivos.
- d) Domicilio social.
- e) Presupuesto del año en curso.
- f) Certificación del número de socios.

En el plazo de quince días desde la solicitud de inscripción y, salvo que éste hubiera de interrumpirse por la necesidad de adoptar documentación no incluida inicialmente, el Ayuntamiento notificará a la asociación su número de inscripción y a partir de ese momento se considerará de alta a todos los efectos.

Las asociaciones inscritas están obligadas a notificar al registro toda modificación de los datos dentro del mes siguiente al que se produzca. El presupuesto y el programa anual de actividades se comunicarán en el mes de enero de cada año.

El incumplimiento de estas obligaciones da lugar a que el ayuntamiento pueda dar de baja a la asociación en el registro.

De la normativa anterior y por lo que se refiere a la creación del registro municipal de asociaciones, se extraían algunas conclusiones, pues, en tanto el registro no se creaba y, consecuentemente, la inscripción no se realizaba, no podían ejercitarse los derechos reconocidos a las asociaciones para la defensa de los intereses generales o sectoriales de los vecinos en los arts. 232 a 235 del Reglamento de Organización, Funcionamiento, y Régimen Jurídico de las Entidades Locales, y que de forma sucinta se concretan en los derechos de concesión de ayudas, de acceso a los medios públicos municipales, de información y de participación.

La imposibilidad del ejercicio de tales derechos por una cuestión de índole formal, como era en principio la inexistencia del registro, resultaba injustificada, máxime si teníamos en cuenta los siguientes aspectos:

1º) La creación y posterior inscripción en el citado registro tiene por objeto permitir al Ayuntamiento conocer el número de entidades existentes en el municipio, sus fines y su representatividad, a los efectos de posibilitar una correcta política municipal de fomento del asociacionismo vecinal.

2º) La inscripción debe de producirse siempre y cuando se solicite y se aporten los datos a que hace referencia el art. 236 antes citado, es decir; estatutos de la asociación; número de inscripción en el registro general de asociaciones y en otros registros públicos; nombre de las personas que ocupen los cargos directivos; domicilio social; presupuesto del año en curso; certificación del número de socios.

Respecto a este último punto cabe matizar que, si la asociación no aportaba de un modo completo la documentación necesaria para la inscripción, debería dirigirse un requerimiento de subsanación o mejora de la solicitud, con carácter previo a la desestimación de la inscripción; pero el hecho de que la documentación presentada resultara incompleta no justificaría la ausencia de un registro municipal de asociaciones vecinales, ni la dilación en cuanto a la creación de dicho registro.

De todo lo expuesto concluyó esta procuraduría que ese Ayuntamiento estaba obligado a proceder de la forma más ágil posible para hacer efectivos los derechos reconocidos a las asociaciones y sus miembros, procediendo a crear el registro e inscribiendo en el mismo a la asociación que lo solicitara y aportara en tiempo y forma los datos reseñados.

De ahí que se instara al Ayuntamiento de Navaluenga a constituir el registro municipal de asociaciones vecinales de Navaluenga, conforme a lo dispuesto en el art. 236 del ROF y, una vez creado, procediera a emplazar a la representación legal de la asociación solicitante para que, previa aportación de toda la documentación exigida en la normativa vigente, se inscribiera en el citado Registro.

El expediente hubo de concluir sin conocer la postura del Ayuntamiento de Navaluenga frente a dicha resolución, pese a haberla requerido hasta en cuatro ocasiones.

1.6.2.3. Funcionamiento de Consejo municipal de participación ciudadana

El expediente **20101124** se inició con la recepción de un escrito que lamentaba el presunto incumplimiento del Reglamento de Participación Ciudadana de Burgos y que afectaba al funcionamiento de los consejos de barrio.

Los consejos de barrio se constituyen como órganos consultivos de participación de las asociaciones con el municipio en el ámbito de actuación de un barrio.

El ámbito territorial en el que el consejo ejerce sus funciones está constituido en función de la zonificación aprobada por el Ayuntamiento de Burgos.

El informe remitido por el Ayuntamiento reconocía que algunas asociaciones tenían su domicilio social fuera del ámbito territorial del consejo de barrio al que pertenecían.

La resolución que el Procurador del Común dirigió al Ayuntamiento de Burgos indicaba que debía regularizar esta situación e instar la baja de las asociaciones cuyo domicilio social se encontrara fuera del ámbito territorial de cada consejo, sin perjuicio de que pudieran inscribirse en el consejo de barrio que les correspondiera según la zonificación aprobada por ese Ayuntamiento.

A la fecha de cierre de este Informe anual, nos hallábamos a la espera de conocer la postura del Ayuntamiento frente a la resolución.

1.7. Otras cuestiones en materia de régimen jurídico de las corporaciones locales

1.7.1. Gestión de emisora de radio municipal

El expediente **20100099** lamentaba la supresión de un programa que venía emitiendo la radio municipal, decisión que se había adoptado por la comisión de gestión de la radio municipal.

El relato de los hechos que habían dado lugar a la adopción de la medida cuestionada difería según se atendiera a la exposición realizada en el escrito de queja o al contenido del informe facilitado por el Ayuntamiento de Laguna de Duero, sin perjuicio de lo cual esta procuraduría centraba su análisis en la competencia del órgano que había acordado la suspensión del programa.

La Ley 11/1991, de 8 de abril, de Organización y Control de Emisoras Municipales, aplicable en la fecha en que se había adoptado la medida, encomendaba al pleno de la corporación municipal ejercer el control respecto de las actuaciones de la entidad gestora del servicio público de radiodifusión sonora en ondas métricas con modulación de frecuencias.

Esta norma ha sido derogada por la Ley 7/2010, de 31 de marzo, Ley General de la Comunicación Audiovisual, vigente desde el pasado 1 de mayo, que mantiene en el caso de los ayuntamientos la atribución a los órganos de gobierno local del control de la gestión y del cumplimiento de la función de servicio público de comunicación audiovisual (art. 41.2).

También el Decreto 71/2008, de 9 de octubre, que regula el Régimen Jurídico de las Emisoras de Radiodifusión sonora en ondas métricas con modulación de frecuencia en el ámbito de la comunidad de Castilla y León, dispone en el art. 34 (al igual que se establecía en el anterior y derogado Decreto 12/1998, de 22 de enero) que, en el caso de las emisoras municipales, será el pleno de la corporación municipal el encargado de ejercer el control de las actuaciones de la entidad gestora del servicio público de radiodifusión sonora en ondas métricas con modulación de frecuencia.

El reglamento interno de la emisora, aprobado por el pleno, atribuía también al pleno del Ayuntamiento la competencia para ejercer el control respecto de las actuaciones de los órganos gestores del servicio público.

Cabía añadir que el Ayuntamiento era titular del servicio de radio en frecuencia modulada, servicio que se prestaba de forma directa.

Los Tribunales han declarado que todo contrato que implique la dejación por parte de un ayuntamiento de la gestión directa de la emisora municipal de FM será nulo de pleno derecho (STS 28-9-1999, STSJ Castilla-La Mancha 9-11-1998).

No establecía el Reglamento interno de la emisora municipal el órgano facultado para acordar la suspensión de un programa, sin embargo de la normativa expuesta se concluía que correspondía al Pleno del Ayuntamiento de Laguna de Duero controlar la gestión y el respeto a los principios inspiradores que deben presidir las actuaciones de la emisora municipal.

En virtud de estas consideraciones, se dirigió una resolución al Ayuntamiento de Laguna de Duero en la que se destacaba que la comisión de gestión de la emisora carecía de competencia para adoptar esta decisión, estimando que lo más correcto sería que el Pleno del Ayuntamiento procediera a realizar las labores de control de la gestión de la emisora municipal, adoptando las medidas oportunas sobre la emisión del programa.

El Ayuntamiento aceptó esta resolución.

1.7.2. Desempeño de las funciones de secretaría en entidades locales menores

El expediente **20091754** se inició a partir de una reclamación que hacía referencia a los problemas derivados de la ausencia de una regulación detallada de las posibilidades del desempeño de las funciones de secretaría en las entidades locales menores.

La necesidad de regulación adecuada del puesto de secretaría de las entidades locales menores se había abordado de oficio por esta institución en el año 1999, cuyo resultado quedó reflejado en el Informe anual correspondiente a aquel ejercicio.

Esta institución se había dirigido a la Administración autonómica para llamar su atención sobre la necesidad de proceder al desarrollo reglamentario de la Ley 1/1998, de 4 de junio, reguladora del Régimen Local de Castilla y León, con la finalidad de clarificar las posibilidades de desempeño del puesto de secretaría: secretario del municipio, servicio que con tal fin tenga establecido cada Diputación provincial, funcionario de la corporación, cualquier otra persona con capacitación suficiente.

La Administración autonómica, en aquella fecha, comunicó a esta institución que estaba trabajando en el desarrollo reglamentario de la Ley en todos los extremos, entre ellos el desempeño de las funciones de secretaría en las entidades locales menores.

La admisión a trámite de la queja presentada en el ejercicio 2010 llevó a solicitar de la Consejería de Interior y Justicia información sobre el estado del desarrollo reglamentario de la Ley de Régimen Local de Castilla y León en este aspecto.

El informe actual indicaba que poco después de aprobarse la Ley de Régimen Local de Castilla y León era inequívoca la voluntad de desarrollar reglamentariamente las cuestiones que así lo requerían, entre ellas, la del desempeño de las funciones de secretaría en las entidades locales menores.

El informe recordaba también que, a falta del desarrollo reglamentario en la comunidad de Castilla y León, esta materia se rige por lo dispuesto en la norma estatal básica contenida en el RD 1732/1994, de 29 de junio, sobre provisión de puestos de trabajo reservados a funcionarios de la Administración local con habilitación de carácter nacional, que hace una remisión directa a la normativa específica que le sea de aplicación.

En concreto, este RD 1732/1994 dispone en su art. 8 que el desempeño de las funciones de secretaría en las entidades de ámbito territorial inferior al municipio que gocen de personalidad jurídica se efectuará en los términos que establezca la normativa específica que les sea de aplicación, en su defecto, corresponderá al secretario del municipio a que

pertenezca, a funcionario de la corporación, o a cualquier otra persona con capacitación suficiente, por el orden indicado.

Por su parte, la Ley 1/1998, de 4 de junio, de Régimen Local de Castilla y León, en su disposición adicional sexta, establece que las funciones de secretaría en las entidades locales menores serán desempeñadas por el secretario del ayuntamiento del municipio a que pertenezcan o por el servicio que con tal fin tenga establecido cada diputación provincial en los términos que reglamentariamente se determinen.

También exponía la Consejería la interpretación que realiza de ambos preceptos y, así, considera la Ley de Régimen Local de Castilla y León como normativa específica de aplicación, a la que hace referencia el art. 8 del RD 1732/1994 y por lo tanto corresponde desarrollar estas funciones al secretario del ayuntamiento del municipio a que pertenezcan o en su caso al servicio de asistencia y asesoramiento a los municipios de la correspondiente diputación provincial.

El análisis de la cuestión debe partir de una premisa, la responsabilidad administrativa de las funciones públicas inherentes a la secretaría está reservada a funcionarios en posesión de la habilitación de carácter estatal, así se establecía ya en el art. 92 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Régimen Local, en la actualidad derogado por la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público.

La disposición adicional segunda de la Ley Reguladora del Estatuto Básico del Empleado Público se refiere al funcionario público con habilitación de carácter estatal y establece que son funciones públicas, cuyo cumplimiento queda reservado exclusivamente a funcionarios, las que impliquen ejercicio de autoridad, las de fe pública y asesoramiento legal preceptivo, las de control y fiscalización interna de la gestión económico-financiera y presupuestaria y las de contabilidad y tesorería. A continuación señala que son funciones públicas necesarias en todas las corporaciones locales, cuya responsabilidad administrativa está reservada a funcionarios con habilitación de carácter estatal: La de secretaría, comprensiva de la fe pública y el asesoramiento legal preceptivo y, el control y la fiscalización interna de la gestión económico-financiera y presupuestaria, y la contabilidad, tesorería y recaudación.

Aludía el informe de la Administración a las discrepancias en cuanto a la interpretación de estas disposiciones y de la normativa de aplicación y ponía de manifiesto que a estas discrepancias respondía el recurso contencioso administrativo interpuesto por la Junta de Castilla y León contra la decisión adoptada por el alcalde de un municipio de Burgos, en la que, ante el requerimiento de la Dirección General de Administración Territorial para que el secretario de su ayuntamiento cumpliera las previsiones de la disposición adicional sexta de la

Ley 1/1998 en una entidad local de su territorio, había prohibido expresamente al secretario de su corporación hacer las correspondientes funciones de secretaría en una entidad local menor de su municipio. Junto con esa prohibición, existía la negativa del propio secretario a realizar estas funciones en la entidad local menor, por entender que estando vigente el RD 1732/1994, con el sistema de provisión de estos puestos en él regulado, no es de aplicación la disposición adicional sexta de la Ley 1/1998, de 4 de junio, de Régimen Local de Castilla y León.

Entendía la Administración autonómica que la solución de este y otros recursos por el Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León resultaría especialmente trascendente en la interpretación y aplicación de la normativa referida.

También señalaba el informe el cambio en la titularidad de las competencias sobre funcionarios con habilitación de carácter estatal, con ocasión del Estatuto Básico del Empleado Público aprobado por Ley 7/2007, de 12 de abril, que, en su disposición adicional segunda, atribuye las competencias sobre creación, clasificación y supresión de los puestos reservados a funcionarios con habilitación de carácter estatal a las comunidades autónomas con arreglo a los criterios básicos que se establezcan por Ley.

Añadía que puesto que el Estado no ha dictado la norma básica al respecto, esta comunidad autónoma está a la espera de conocer cuáles son los criterios para poder desarrollar la competencia sobre creación, clasificación y supresión de puestos de trabajo. Entre tanto, esta competencia se ejerce con aplicación de la norma estatal y para los puestos con funciones de secretaría en entidades locales menores es de aplicación el citado RD 1732/1994.

En definitiva, pese a que el criterio de la Administración autonómica era la aplicación de lo dispuesto en la disposición adicional sexta de la Ley 1/1998, por considerarla como la normativa específica de aplicación, la solución del contencioso planteado y la opinión, en su caso, de la Sala de lo Contencioso administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, podían ser contrarias a esta postura, por lo que consideraba esa Dirección General de Administración Territorial que no era conveniente afrontar en la actualidad el referido desarrollo reglamentario.

Esta procuraduría, sin embargo, ponía de manifiesto que estas razones no debían retrasar el desarrollo reglamentario de la Ley de Régimen Local de Castilla y León, previsto hace más de diez años.

Además, el Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León se había pronunciado en otras ocasiones sobre la cuestión planteada, por ejemplo en la Sentencia de fecha 17 de noviembre de 2003, a propósito del recurso presentado contra una ordenanza, reglamento y

tarifas reguladoras del suministro de agua potable a domicilio de una Junta Vecinal, había abordado la controversia que surge en relación con la figura del secretario municipal de la Junta Vecinal demandada y su preceptiva participación. La parte demandante sostiene que ha de ser necesariamente un funcionario de habilitación nacional, trayendo a colación el RD 3046/77 y el RD 2656/82, mientras que la entidad local demandada considera válida la delegación en un miembro electo de la Junta Vecinal citando el art. 8.1 del RD 1732/94.

La entidad local menor demandada no había empleado al secretario del municipio sin causa alguna en la tramitación del acuerdo impositivo y en la del reglamento impugnado. Tampoco había traído para la sustanciación del procedimiento a funcionario alguno del ayuntamiento, en la hipótesis de la imposibilidad de realizar sus funciones legales el secretario titular. Frente a todas estas anomalías, la Junta Vecinal demandada invocaba el último inciso del art. 8.1 del RD 1732/1994, de 29 julio, sobre Provisión de puestos de trabajo reservados a funcionarios con habilitación de carácter nacional; es decir, que había actuado un miembro de la Junta Vecinal como secretario.

El TSJ en este caso declaró que, aún cuando de una primera lectura pudiese colegirse que como última posibilidad puede cualquier persona actuar como secretario municipal de una entidad local menor, pues se contrapone el sustantivo "persona" frente al sustantivo "funcionario" utilizado anteriormente, ello no es sino la constatación de un orden de actuación obvio y es que sólo a falta de funcionarios de la corporación cabría acudir al auxilio de terceras personas. Pero, al exigir que "tengan la capacitación suficiente" (y no dice la capacidad, que haría pensar en una capacidad cultural -leer y escribir, v. gr.- sino capacitación), hay que pensar, forzosamente en la posesión, por el llamado a suceder en esas funciones, de una capacitación legal, o lo que es lo mismo, de una habilitación legal.

Continúa la sentencia indicando que sólo por falta de medios económicos cabe la dispensa del sostenimiento de ese puesto de trabajo, pero no de la cobertura y desempeño de sus funciones, que se harán por asistencia de la diputación provincial o mediante la figura de la acumulación. Incluso en casos de enfermedad, ausencia o incapacidad del funcionario con habilitación de carácter nacional sin que exista en la entidad local otro funcionario en posesión de la misma a quien le corresponda la sustitución, el art. 42 del RD 1174/1987, de 18 de septiembre dispone que la entidad local podrá: a) Solicitar de la Diputación provincial correspondiente la asistencia prevista en este Real Decreto, b) Solicitar del Ministerio para las Administraciones Públicas la adscripción de un funcionario en comisión de servicios o la autorización de una acumulación en los términos de los arts. 40 y 41, por el tiempo imprescindible, c) Habilitar con carácter accidental a uno de sus funcionarios suficientemente

capacitado, dando cuenta al Ministerio para las Administraciones Públicas, pero nunca nombrar a un vecino.

El criterio del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León se expresa en la sentencia de forma concluyente en relación con las juntas vecinales de Castilla y León, de modo que resulta legalmente preceptiva la asistencia del secretario del municipio a sus sesiones para realizar las funciones que le son propias. En los casos excepcionales en que no sea posible su asistencia (ausencia, enfermedad, etc.), deberá desempeñar accidentalmente sus funciones un funcionario del municipio en que se integre esa Junta Vecinal que ostente la titulación necesaria, en su defecto cabrá acudir al auxilio de la diputación provincial. De forma tajante expresa también el Tribunal que queda vedada la posibilidad de desempeñar esta función a cualquier vecino, sin que suponga hallarse habilitado el hecho de que ese vecino se integre en la Junta Vecinal.

Se ponía de manifiesto por esta procuraduría del común también que la falta de desarrollo reglamentario de la Ley 1/1998, de 4 de junio, de Régimen local de Castilla y León no impide la aplicación de la misma, aunque ciertamente la facilitará en gran medida, no sólo a los órganos judiciales, también a todos los destinatarios de sus preceptos.

Estas razones llevaron a formular a la Consejería de Interior y Justicia una resolución para que se llevara a cabo el desarrollo reglamentario de la Ley de Régimen Local de Castilla y León, Ley 1/1998, de 4 de junio, previsto en la propia norma, a fin de concretar las posibilidades de desempeño del puesto de secretaría en las entidades locales menores.

La Consejería aceptó la resolución, aunque en su respuesta reiteraba que otra de las dificultades que aconsejaba demorar el desarrollo de la Ley en este asunto era la nueva regulación contenida en la Ley Reguladora del Estatuto Básico del Empleado Público, que en su disposición adicional segunda, atribuye las competencias sobre creación, clasificación y supresión de los puestos reservados a funcionarios con habilitación de carácter estatal a las comunidades autónomas con arreglo a los criterios básicos que se establezcan en la Ley. Esta cuestión está íntimamente relacionada con la regulación de la secretaría de las entidades locales menores y, por tanto, con el desarrollo reglamentario al que se refería esta resolución.

Con posterioridad a la resolución dictada por el Procurador del Común se tuvo conocimiento de otro pronunciamiento emitido por el Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León con fecha 16 de noviembre de 2010, en idéntico sentido al manifestado en la anterior sentencia de 17 de noviembre de 2003. El Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León llegó a la conclusión de que la inasistencia del secretario municipal de administración local en la adopción del acuerdo municipal de la imposición de una tasa por una Junta Vecinal determinaba

la nulidad radical del mismo, porque tal inasistencia suponía tanto una defectuosa constitución, como una defectuosa deliberación y toma de acuerdos por parte del órgano colegiado, que es la Junta Vecinal, lo que abocaba inevitablemente a declarar que el acuerdo se encontraba radicalmente viciado.

Otro problema en el que se planteaba el desempeño de las funciones de secretaría en una entidad local menor, en este caso perteneciente al Ayuntamiento de Miranda de Ebro, por parte de un miembro de la Junta Vecinal dio origen a la tramitación del expediente **20092109**.

Las razones ya expuestas sobre la normativa aplicable, junto con la interpretación de la misma realizada por el Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, llevaron al Procurador del Común a dirigir a la Junta Vecinal de Ircio una resolución para que tuviera en cuenta que el desempeño de las funciones de secretaría en esa entidad local se encontraba reservado a funcionarios públicos, sin que pudieran ser desempeñadas estas funciones por los vecinos, aunque fueran miembros de la Junta Vecinal.

También se formuló al Ayuntamiento de Miranda de Ebro una resolución en la que se recordaba la normativa expuesta, según la cual debería el secretario de la Corporación, o bien desempeñar las funciones de la secretaría de la entidad local menor o delegar en un funcionario del municipio estas funciones o, en su defecto, solicitar la asistencia de la Diputación provincial.

Tanto el Ayuntamiento de Miranda de Ebro como la Junta Vecinal aceptaban parcialmente la resolución. En cualquier caso, según el informe municipal, existían otras posibles fórmulas para el desempeño de estas funciones, por lo que no debía acudir preferentemente al desempeño de las funciones por el mismo secretario del Ayuntamiento u otro funcionario del mismo por delegación.

1.7.3. Designación del cargo de tesorero

En el expediente **20092404** se examinó la designación hecha para el cargo de tesorero del Ayuntamiento de Miranda del Castañar a una persona que no era funcionario ni miembro de la Corporación.

La función de tesorería comprende el manejo y custodia de fondos, valores y efectos, todo lo cual incluye la función de ejecutar, conforme a las directrices marcadas por la corporación, las consignaciones en bancos, caja general de depósitos y establecimientos análogos, autorizando junto con el ordenador de pagos y el interventor los cheques y demás órdenes de pago que se giren contra las cuentas abiertas en dichos establecimientos.

La voluntad de la norma es que, en la medida de lo posible, el puesto de tesorero sea desempeñado por un funcionario con habilitación de carácter estatal, sin embargo se admite cierta flexibilidad en las corporaciones con una población y presupuesto menor, por eso en las secretarías de clase tercera se permite encomendar las funciones de tesorería, bien a un funcionario del ayuntamiento, bien a un miembro de la corporación.

El RD 1732/1994, de 29 de julio, de provisión de puestos de trabajo reservados a funcionarios con habilitación de carácter nacional, dispone en su art. 2 f) que en las corporaciones locales con secretarías de clase tercera, la responsabilidad administrativa de las funciones de contabilidad, tesorería y recaudación podrá ser atribuida a un miembro de la corporación o a un funcionario de la misma.

Esta procuraduría indicó al Ayuntamiento de Miranda del Castañar que debía articular los mecanismos precisos para adecuar el nombramiento del puesto de tesorero a las normas expuestas. Sin embargo el Ayuntamiento no aceptó la resolución anterior.

2. BIENES Y SERVICIOS MUNICIPALES

2.1. Bienes de las entidades locales

Las reclamaciones que plantean los ciudadanos en este apartado se dirigen fundamentalmente a denunciar la inactividad de las administraciones locales ante las usurpaciones que se realizan, en mayor medida de bienes de dominio público (caminos y calles), pero también de bienes patrimoniales o comunales que son aprovechados o, en su caso, ocupados sin que la administración titular obtenga rendimiento alguno.

Este año desciende ligeramente el número de quejas presentadas, tramitándose un total de 67 expedientes (frente a los 80 del año 2009) de los cuales 45 hacen referencia a bienes de dominio público, 7 a bienes patrimoniales y 9 a bienes comunales. En otros 6 expedientes se han planteado por los ciudadanos cuestiones relacionadas con el nombre, rotulación o numeración de las vías públicas.

Se han dictado 42 resoluciones en esta materia (una más que en 2009), de ellas a la fecha de cierre del Informe 21 habían sido aceptadas, 10 fueron rechazadas, 7 no fueron contestadas procediéndose a cerrar el expediente y otras cuatro se encuentran pendientes de la oportuna respuesta de la administración.

El mayor número de resoluciones se han dictado en el apartado de bienes de dominio público con un total de 20 resoluciones, 9 se refieren a bienes patrimoniales y 4 a bienes comunales.

El nivel de colaboración de las administraciones durante este año ha resultado aceptable, tanto respecto a la petición de información como en cuanto a la respuesta que facilitan a nuestras resoluciones, si bien, como se ha señalado en anteriores Informes se encuentra en función de los medios personales y materiales con los que cuenta la administración a la que se dirige la institución.

Durante el año 2010, únicamente nos hemos visto obligados a solicitar la colaboración de la Diputación provincial de Palencia para concluir un expediente dados los incumplimientos del Ayuntamiento de Valbuena de Pisuerga, que no dio respuesta a ninguna de nuestras peticiones de información, y tampoco ha indicado a esta institución su postura frente a la resolución dictada finalmente en el curso del mismo como tendremos ocasión de poner de manifiesto en el correspondiente apartado de este Informe.

Mención especial, aunque negativa por el incumplimiento de su obligación legal de auxiliar al Procurador del Común de Castilla y León, merece el Ayuntamiento de Santibáñez de Tera (Zamora) que en dos expedientes, el **20081571** y el **20090890**, tramitados ambos por presuntas ocupaciones de caminos públicos realizadas por particulares, ha permanecido totalmente inactivo ante las demandas vecinales y ante la intervención de esta institución, a la que no ha facilitado la información requerida, ni ha dado respuesta, posteriormente a las resoluciones en las que se le recordaba su obligación legal por lo que hemos acordado su inclusión en el Registro de Administraciones y Entidades no colaboradoras.

2.1.1 Protección y defensa

2.1.1.1. Inventario de Bienes

En ocasiones los ciudadanos acuden a la institución discrepando de la inclusión o exclusión de algún inmueble en el inventario de bienes de una determinada entidad local, bien por el modo en que tales bienes acceden al inventario o por considerar que se trata de inmuebles privados. Un ejemplo de la problemática que se plantea en este tipo de quejas la analizamos en el expediente **20091196**; en él se esgrimía la posible existencia de irregularidades por la inclusión de un inmueble en el inventario municipal de la localidad de Paredes de Nava (Palencia).

Al parecer se había acordado dicha inclusión, pese a que el edificio cuestionado pertenece a una fundación con sede en esa misma localidad, que lo venía arrendando cada año percibiendo las correspondientes rentas. Se sostenía en la reclamación que no existía título de dominio que justificara la incorporación al inventario y que se habría realizado prescindiendo del procedimiento establecido.

En el informe remitido se indica, entre otros extremos, que se trata de una edificación del siglo XVI, gestionada por cuenta del Ayuntamiento y que carece de titular registral. Ante su estado de ruina se inició un expediente para su incorporación al inventario, inscribiéndose en el registro de la propiedad.

Posteriormente a este informe tuvo constancia esta institución por certificación emitida la Consejería de Interior y Justicia -Gerencia Regional de Justicia-, que el inmueble constaba en el inventario patrimonial de la Fundación XXX, figurando igualmente en las cuentas anuales depositadas.

A la vista de dicha certificación se requirió información a la Consejería competente y en el remitido nos confirman que el inmueble discutido forma parte de la dotación de la Fundación XXX, habiendo requerido al patronato información sobre estos extremos e interesando la remisión de determinada documentación, en ejercicio de las funciones conferidas en materia de protectorado de fundaciones.

Tras analizar la información recabada, realizamos algunas indicaciones al Ayuntamiento centrándonos exclusivamente en el ámbito de actuación de la Administración local. Recordamos que la primera medida necesaria para la protección de la titularidad y de la posesión pública es inventariar los bienes; las administraciones en general, y por tanto también la Administración local, están obligadas a elaborar inventarios patrimoniales.

El inventario de bienes es un registro que recoge toda la información relativa al patrimonio del cual es titular la entidad local, aunque quizá el mayor valor de la inclusión de un inmueble en el mismo es que, en los supuestos en los que no existe título inscribible de dominio, la finca puede acceder al registro de la propiedad mediante certificación de la secretaría con relación al aprobado por la Corporación, situación que es la que se ha producido en este expediente de queja.

El documento público administrativo, expedido por funcionario público competente, es considerado título inscribible por la legislación hipotecaria, con el mismo alcance que la escritura pública para los actos o contratos privados y la ejecutoria; así lo dispone el art. 3 de la Ley Hipotecaria.

El art. 206 de la Ley Hipotecaria establece que el estado, la provincia, el municipio y las corporaciones de derecho público, cuando carezcan de título inscrito de dominio, podrán inscribir el de los bienes inmuebles que les pertenezcan mediante la oportuna certificación, en la que expresará el título o el modo en que dichos bienes fueron adquiridos. Lógicamente si la

entidad local, pongamos por caso, tuviera título, acudiría para inmatricular a los medios normales y no a la certificación administrativa.

En este caso existe un inmueble, perfectamente identificado, que no se encuentra inscrito en el registro de la propiedad y que, hasta el momento, no se había inscrito tampoco en el inventario de bienes con el que contaba el Ayuntamiento; además, no tenemos constancia de que haya sido usado por la Administración local en modo alguno aunque parece que tenía la misma dudas respecto de su titularidad. Creemos que tales dudas se habrían despejado realizando una mínima labor de indagación, ya que este inmueble aparece en el patrimonio de la Fundación XXX desde el inicio de su andadura, formando parte de la dotación fundacional de la misma y sin que tengamos constancia de que haya procedido a su enajenación o exista prescripción a favor del Ayuntamiento o de particulares.

Por ello consideramos, dados los términos en que se planteaba el debate, lo dispuesto en el art. 207 LH, y las posibles responsabilidades y perjuicios que podían sufrir tanto terceros como la propia entidad local, que el Ayuntamiento debía proceder a la cancelación y rectificación de la inscripción registral del inmueble aludido conforme a lo previsto en el art. 37.4 c) LPAP, valorando igualmente la posible rectificación del inventario de bienes municipal en este punto, y ello mientras no se despejen definitivamente las incertidumbres sobre la titularidad de este inmueble, extremo sobre el cual esta procuraduría no puede pronunciarse, y que debe determinarse por los Tribunales civiles correspondientes.

Se formuló la siguiente resolución:

“Que por parte de la Corporación municipal que VI preside se adopten alguna de las medidas propuestas en el cuerpo del presente escrito, para evitar posibles responsabilidades”.

El Ayuntamiento de Paredes de Nava (Palencia) rechazó de manera motivada la citada resolución.

2.1.1.2. Potestad de Investigación

En el expediente **20092321**, se denunciaba la inactividad del Ayuntamiento de Sequeros (Salamanca) ante el cierre de una calle que bordea el antiguo cuartel de la Guardia Civil. Al parecer, dicho cuartel ha sido recientemente adquirido cerrando el nuevo propietario con un vallado, para el que obtuvo la correspondiente licencia municipal, tanto el inmueble como la calle que lo rodea, impidiendo el uso público de la misma y el acceso de los vecinos que tienen entrada por esta vía pública.

Se solicitó la oportuna información remitiendo el Ayuntamiento de Sequeros un completo informe, adjuntando planos, escrituras, fotografías, etc.

Tras recordar que la jurisprudencia entiende que no es la licencia urbanística el instrumento adecuado para verificar situaciones jurídico-privadas, cuya definición por otra parte no corresponde a la administración sino a los Tribunales civiles, no obstante se viene reconociendo la adecuación a derecho de la denegación de licencias en defensa del dominio público municipal y ello cuando resulte probada la titularidad pública del bien o existan dudas razonables sobre la misma.

A la vista del planteamiento inicial de la reclamación, procedimos a analizar si en este caso aparece como probada indubitadamente la existencia de una vía pública sobre la que se habría efectuado este cerramiento tal y como se manifiesta en la reclamación. La calle efectivamente aparece prevista en las Normas subsidiarias municipales, pero no se ha ejecutado, y el espacio se encuentra sin urbanizar y sin pavimentar. Por ello y en tanto no se ejecute la calle en la forma que resulte procedente, los propietarios pueden hacer efectivo el derecho a cercar sus propiedades que les reconoce el Código Civil.

No obstante el plano catastral parece dibujar en esa zona un posible “camino público”, camino cuya existencia se intuye en alguna fotografía aérea de esa localidad que hemos manejado y que podría dar acceso a las propiedades que quedan detrás del cuartel de la Guardia Civil. Por ello sugerimos a la entidad local que valorara el inicio de un expediente de investigación para concretar estos extremos, examinando los títulos de propiedad de los “posibles” colindantes con este camino, las fichas catastrales, testimonios de personas del lugar, etc.

Se descartó por esta institución, a la vista de los términos en los que se planteó la reclamación, que nos encontremos ante una servidumbre de paso, ya que dichas servidumbres son discontinuas y sólo pueden ser adquiridas en virtud de título (art. 539 CC), y si tal título existiera se habría invocado ya hace tiempo por los particulares ante el Ayuntamiento.

El expediente de investigación debe tramitarse por la entidad local siguiendo estrictamente lo establecido en los arts. 45 a 54 RBEL, y si finalmente se concluye que no existe tal camino y que estamos en presencia de un paso tolerado, la consecuencia sería que la finca del reclamante estaría enclavada y podría el particular afectado esgrimir esta circunstancia ante la jurisdicción civil, invocando al efecto lo establecido en el art. 564 CC.

Se consideró oportuno formular la siguiente resolución:

“Que por parte de la Corporación municipal que VI preside se valore la posibilidad de incoar un expediente de investigación sobre el acceso al que se alude en este expediente de queja”.

El Ayuntamiento de Sequeros rechazó la misma, de forma motivada.

2.1.1.3. La potestad de recuperación de oficio y deslinde

En el expediente **20090481** se denunciaba la inactividad de la Junta Vecinal de Marmellar de Arriba (Burgos) ante la ocupación de un camino público de esa localidad.

Tras requerir a la entidad local menor en numerosas ocasiones la oportuna información y recabar la colaboración del Ayuntamiento de Alfoz de Quintanadueñas, la Junta Vecinal facilitó la respuesta a nuestra petición inicial, remitiendo un escueto informe en el que se niega la ocupación del camino en cuestión aludiendo a que fue sustituido por el trazado de la carretera.

Dada la falta total de referencias sobre esta vía en el informe remitido y puesto que se señala que este camino no tiene uso desde hace más de 35 años, procedimos a examinar los planos catastrales y las ortofotos del Sispac, comprobando efectivamente que el camino aludido no existe físicamente, habiendo desaparecido en todo su trazado, desde el entronque con la carretera, con la que transcurre en paralelo en alguno de sus tramos iniciales, y hasta el final, en la zona en la que se ubica una explotación ganadera. Aparece representado, no obstante, en los planos catastrales, recientes y antiguos, que se han manejado por esta institución.

Parece considerar la Junta Vecinal que el camino fue sustituido en su momento cuando se realizó la nueva carretera (lo que acreditaría a nuestro juicio la condición de camino público). Desconocemos la fecha concreta en la que se trazó el nuevo vial, pero esta procuraduría viene entendiendo que la existencia de vías alternativas no supone, en principio, que no exista interés público en el mantenimiento de los caminos rurales; de lo contrario, la mayoría desaparecerían puesto que en sus trazados en mayor o menor medida han sido sustituidos por carreteras y vías de gran capacidad.

La pervivencia de este tipo de caminos se produce por cumplir una función en el medio rural, facilitar los traslados a pie y los accesos de personas y maquinarias a las fincas rústicas que de otra manera estarían privadas de los mismos. La desaparición física del camino puede acreditar su falta de utilidad, ya que si el mismo es frecuentado se suele mantener el trazado, o se reclama su reparación y mantenimiento, en cumplimiento de la obligación de las entidades locales respecto a la conservación y mejora de estas vías.

Cuando un camino deviene innecesario, lo procedente es alterar su calificación jurídica, tramitando el correspondiente expediente de desafectación en el que se acredite la oportunidad y legalidad de tal medida. Una vez haya sido desafectado y calificado como bien patrimonial, lo procedente es la venta de los terrenos a los propietarios colindantes.

Aunque el camino lleve más de 35 años en desuso (extremo este que desde luego no se ha acreditado siendo posiblemente el desuso paulatino, manteniéndose quizá durante un tiempo la utilización esporádica, aunque menos intensa, pero no excluyente) ninguno de los particulares que están, supuestamente, ocupando el mismo ha podido adquirir el dominio del citado terreno por prescripción, ni ordinaria ni extraordinaria, pues para que tenga lugar la prescripción adquisitiva, incluso la extraordinaria, es doctrina reiterada que se requiere no sólo el transcurso del plazo de los treinta años sin interrupción en la posesión, sino que además la posesión, no debe ser tanto una posesión material o natural, sino más bien una posesión civil, es decir, la tenencia de la cosa en concepto de dueño, y mal puede poseerse a título de dueño un bien que formalmente tiene carácter demanial (si este extremo finalmente resulta acreditado en este caso).

Se formuló a la Junta Vecinal de Marmellar de Arriba (Burgos) la siguiente resolución, que resultó aceptada:

“Primero: Recordar a esa Entidad Local el contenido de los arts. 16 y 18 de la Ley reguladora del Procurador del Común de Castilla y León, una vez acreditada la deficiente colaboración de esa Junta Vecinal en orden a facilitar la labor investigadora de esta Institución.

Segundo: Que se incoen los correspondientes expedientes de recuperación de oficio, investigación o deslinde que sean necesarios para la recuperación del camino al que se alude en la queja en toda su extensión, y una vez se acredite su trazado y sus características, procedan a valorar su posible desafectación si efectivamente resulta innecesario, ajustándose a los trámites previstos en el art. 8 RBEL.

Tercero: Que en el supuesto de necesitar asistencia técnica y/o jurídica para la tramitación de los citados expedientes, solicite la ayuda y colaboración del SAM de la Excm. Diputación Provincial de Burgos”.

2.1.2. Utilización

2.1.2.1. Bienes de dominio público

Este año, como en años anteriores, se han presentado numerosas quejas por la inexistencia de rotulación en las vías públicas urbanas o por su defectuosa numeración, lo que supone para los ciudadanos afectados molestias e incomodidades.

En 4 expedientes tramitados este año las administraciones a las que nos dirigimos instalaron la rotulación o la numeración requerida una vez se solicitó la información oportuna por parte de esta institución, lo que motivó el cierre de los expedientes.

En otras ocasiones hemos dictado una resolución; así en el expediente **20092383** se denunciaba la carencia de placas identificativas de la vía pública en la Calle Maestros Hermanos Alvarado de la ciudad de León. Al parecer, los vecinos que están residiendo en la misma desde hace más de un año, se enfrentan diariamente con problemas en el correo, reparto, mensajería etc. ante la inactividad municipal a la hora de cumplir con su obligación respecto de la rotulación de las vías públicas.

Se solicitó la oportuna información a dicho Ayuntamiento que nos indica que las placas no han sido entregadas por la empresa que las fabrica, pese a que le han sido requeridas en numerosas ocasiones, añadiendo que en el momento que se haga entrega de las placas, por el personal correspondiente se procederá a la colocación de las mismas.

El art. 75 del Reglamento de Población y Demarcación Territorial señala que los ayuntamientos deben mantener actualizada la nomenclatura y rotulación de las vías públicas, así como la numeración de los edificios, informando de ello a las administraciones públicas y a los particulares afectados.

Esta obligación se establece sin ningún otro requisito e independientemente de la longitud de la vía o el número de viviendas que existan en la misma.

La identificación de los caminos, calles, plazas, y demás espacios públicos, así como la numeración de los inmuebles para su completa identificación e individualización, forma parte de las competencias municipales de conservación (y policía) de las vías públicas y, por ello, a cada espacio público se le debe asignar un nombre distinto, debiendo instalarse una placa al comienzo y al menos otra al final de cada calle o manzana, y tanto en los pares como en los impares.

Por personal de esta institución se procedió a consultar la página web municipal y el callejero que como servicio público se ofrece en la misma y, salvo error, no constaba la

existencia de esta calle. Por lo tanto, parece claro que si no se ofrece la debida información, ni siquiera en los servicios municipales resultará imposible ubicar la misma, con los evidentes trastornos y perjuicios que supone para residentes y comerciantes instalados en la zona (correos, empresas de servicios, mensajerías, suministros, repartos, etc.), perjuicios que se evitarían fácilmente si la administración cumple con su obligación legal.

Por tanto la recomendación que efectuamos a la entidad local se dirige a sugerir una rápida rotulación de la vía pública objeto de este expediente de queja, ya que han pasado casi dos años desde que se adoptó el acuerdo de denominación y, por tanto, desde que se pudieron encargar las placas identificativas, tomando mientras se reciben las mismas alguna medida provisional que limite los problemas que deben afrontar los vecinos.

Se formuló la siguiente resolución, que fue rechazada por el Ayuntamiento de León:

“Que por parte de la Corporación municipal que VI preside se proceda a realizar a la mayor brevedad posible la oportuna rotulación (al menos provisional) de la vía pública a la que se alude en este expediente de queja, ajustándose para ello a las consideraciones que se efectúan en el cuerpo del presente escrito”.

En diciembre de 2010 los interesados han comunicado a esta institución que la situación planteada en la queja se mantenía aunque había transcurrido más de un año desde que se presentó la reclamación inicial.

2.1.2.2. Bienes patrimoniales

2.1.2.2.1. Cesión gratuita. Convenio urbanístico

En el expediente **20091582** se aludía a la existencia de irregularidades en la tramitación de un expediente para la conclusión de un convenio urbanístico entre el Ayuntamiento de San Andrés del Rabanedo y la Junta Vecinal de Trobajo del Camino (León), que materializaba la cesión y ocupación de los terrenos necesarios para la construcción de un tanatorio.

Según se ponía de manifiesto en la reclamación la cesión gratuita del bien no aparecería justificada, al tratarse de una infraestructura innecesaria en dicha localidad.

Se solicitó la oportuna información remitiendo ambas entidades locales copia íntegra de los expedientes administrativos tramitados. La cuestión que se analizaba en este expediente tenía a nuestro modo de ver incidencia en tres ámbitos diferentes. Por un lado está el convenio suscrito entre las dos administraciones locales, por otro lado, tenemos el destino que se va a dar al inmueble (solar) que el Ayuntamiento ha obtenido tras la firma del convenio y, por

último, la cuestión de si resulta posible su cesión posterior a la sociedad mercantil que gestiona los servicios funerarios en este Ayuntamiento, así como las condiciones en las que dicha cesión se debe producir para que no se vulnere la libre competencia.

Respecto del convenio urbanístico, tras analizar la legislación aplicable, nos remitimos en cuanto a las estipulaciones que pueden contener dichos convenios, a lo establecido en el art. 187.1 LPAP y serán, por tanto, las que se estimen necesarias o convenientes para la ordenación de las relaciones patrimoniales y urbanísticas entre las partes, siempre que no sean contrarias al interés público, al ordenamiento jurídico o a los principios de buena administración.

A la vista del documento suscrito, parece claro que el Ayuntamiento ha convenido con la Junta Vecinal la obtención anticipada de unos terrenos destinados a dotaciones públicas. Se trata de un modo de adquisición mencionado en el art. 10 a) del RBEL, siendo la Ley, en este caso las normas urbanísticas, las que determinan como y en qué supuestos se adquieren los bienes y derechos.

Los convenios urbanísticos deben tener por un lado el denominado contenido material, esto es, todos los documentos e informes necesarios, tanto técnicos como jurídicos que sirvan para fundamentar el acuerdo que haya de adoptar el órgano competente y, entre ellos, la memoria en la que se expresen los motivos, causas y fines de interés público que justifiquen el convenio urbanístico, el informe de secretaría y un informe técnico en los casos en que resulte necesario -art. 94.3.b) LUCYL-, y por otro lado, en cuanto al contenido sustantivo, rige el principio de libertad de forma en la redacción del convenio, siempre que no sea contrario al interés público, al ordenamiento jurídico o a los principios de buena administración.

En este caso, el convenio al que se alude en la reclamación se publicó en el BOP el día 11 de agosto de 2009. En su parte expositiva no se alude al interés general que ha justificado el mismo y únicamente se efectúa una exposición muy general sobre la necesidad del Ayuntamiento de obtener la disponibilidad de los terrenos para promover la construcción de un nuevo tanatorio en la localidad, sin concretar, como creemos que hubiera resultado necesario, el interés público en la obtención anticipada del terreno, esto es, sin esperar al desarrollo del sector en el que se encuentra, desarrollo que determinaría finalmente la transmisión al municipio de esta parcela para su afección a los usos previstos en el planeamiento.

Conforme señala la doctrina y la jurisprudencia devienen nulos aquellos convenios que no puedan encontrar su justificación en el interés público, lo que conecta de manera evidente con el principal argumento que se esgrime al presentar esta queja.

Es público que el Ayuntamiento de San Andrés del Rabanedo, se constituyó, junto con los Ayuntamientos de León y Villaquilambre, en Mancomunidad (Mancomunidad Serfunle) para así gestionar los servicios funerarios y de cementerio que se presten a los habitantes de los respectivos términos municipales, conforme señala expresamente el art. 5.1º de los Estatutos de la Mancomunidad (*BOCYL 15 de noviembre de 2001*), y en concreto el servicio de tanatosalas o velatorios en lugares habilitados.

Parece evidente, por tanto, que la obtención del terreno o solar que pretende destinarse a la construcción de tanatorio interesa, más que al Ayuntamiento, a la mancomunidad de la que el mismo forma parte, puesto que es esta última la que presta los servicios referidos en este término municipal; por tanto no parece descabellado pensar que finalmente será la mancomunidad la destinataria de la parcela dotacional obtenida anticipadamente.

Esta posible cesión a la mancomunidad del solar previamente obtenido por el Ayuntamiento de San Andrés del Rabanedo tras la firma del convenio con la Junta Vecinal tendría un matiz más, a nuestro modo de ver, dado que la gestión de los servicios funerarios de los municipios mancomunados la realiza una sociedad anónima. El pliego de prescripciones particulares que rigió en su momento para la constitución de dicha empresa, en las cláusulas decimoctava y decimonovena, prevé la realización de una serie de infraestructuras concretas - cementerio de San Andrés del Rabanedo y tanatorio en Villaquilambre-, pero nada se indica respecto del tanatorio de este municipio.

No tenemos constancia alguna de que la mancomunidad tenga interés en la realización de esta infraestructura funeraria, ni siquiera que la cuestión se haya abordado en alguna asamblea de concejales, y ello conecta muy directamente con la cuestión del interés general y su justificación, que forma parte del contenido imprescindible de los convenios urbanísticos.

Suponemos, que o bien la empresa mixta, o bien la mancomunidad habrá instado al Ayuntamiento para obtener estos terrenos; esta cuestión tiene una evidente importancia, a nuestro juicio, dados los términos en los que está redactada la disposición cuarta del pliego de prescripciones particulares para la constitución de la empresa mixta, y puesto que el incremento o disminución de tanatosalas en más de un 20% (2 salas) tiene la consideración de modificación sustancial de los servicios, que si es instada por la empresa mixta debe ser solicitada previamente y por escrito a la mancomunidad, no pudiendo llevarse a cabo hasta su aprobación por el órgano competente de la misma.

En cualquier caso, ya sea a propuesta de la empresa mixta, ya sea a propuesta de la mancomunidad, exigirá la realización del correspondiente estudio económico financiero con carácter previo a su aprobación por la mancomunidad.

La modificación de los servicios que implica la realización de esta infraestructura en concreto, supone que deba tramitarse el correspondiente expediente administrativo, expediente que no nos consta esté siquiera iniciado, lo que incide nuevamente en la premura por obtener este terreno y en el interés general en el que se debe sustentar y que no ha sido siquiera apuntado por las administraciones u organismos directamente afectados.

Por último indicamos al Ayuntamiento que no es posible realizar una cesión gratuita de un bien patrimonial de titularidad de esa u otra entidad local a una empresa mixta, y ello no sólo porque los arts. 79.2 TRRL y 109 y ss del RBEL sólo la permitan a favor de entidades públicas, o privadas sin ánimo de lucro (cosa que evidentemente no es una sociedad anónima por su propia naturaleza), sino también por el hecho de que la participación de la administración en sociedades mercantiles está sometida a los principios de libertad de empresa y de libre competencia dentro de la economía de mercado.

Esto significa que la administración no puede conceder a las empresas y organismos a través de los que realiza su actividad comercial o industrial ningún trato de favor (beneficios fiscales, subvenciones, privilegios en la contratación) con respecto del resto de empresas privadas, con las que debe actuar en régimen de libre competencia.

En este sentido, se efectuaron una serie de reflexiones al Ayuntamiento en torno a la competencia y la liberalización del mercado de los servicios funerarios, a las que aludimos en otro apartado de este Informe, en concreto al analizar las quejas en materia de servicios públicos locales, por lo que a las consideraciones que allí efectuamos nos remitimos para evitar inútiles reiteraciones.

Se formuló al Ayuntamiento de San Andrés del Rabanedo (León) la siguiente resolución:

“Que por parte de la Entidad Local que VI preside se tengan en cuenta, a los efectos que consideren más oportunos, los argumentos contenidos en el cuerpo del presente escrito en orden a la justificación y acreditación del interés general que debe sustentar el convenio urbanístico suscrito, la cesión del inmueble a la Mancomunidad Serfunle y la posible incidencia o afectación de estas decisiones municipales, en la libre competencia”.

A la fecha de cierre de este Informe el Ayuntamiento aún no había dado respuesta a nuestra resolución.

2.1.2.2.2. Permuta

En el expediente **20090749**, se denunciaba la existencia de irregularidades en la tramitación de un expediente de permuta de bienes llevado a cabo por el Ayuntamiento de Valbuena de Pisuerga (Palencia). Se afirmaba en la reclamación que no se había procedido a la formalización de la misma, lo que impide el acceso de las fincas permutadas al registro, y ello pese a que el terreno está siendo utilizado por el Ayuntamiento y pese a las múltiples peticiones presentadas por el interesado.

Se solicitó información al Ayuntamiento implicado que hizo caso omiso a todos nuestros requerimientos lo que motivó la solicitud de colaboración cursada a la Diputación provincial de Palencia la cual ha emitido un informe que nos permitió al menos facilitar una respuesta al promotor de la queja.

Recordamos en nuestra resolución, entre otras consideraciones, que el art. 80 TRRL señala que las enajenaciones de bienes patrimoniales habrán de realizarse por subasta pública, exceptuando el caso de enajenación mediante permuta con otros bienes de carácter inmobiliario, y que para que ésta resulte viable se exige que el ente local justifique la necesidad y conveniencia de enajenar a través de la misma.

En este caso refiere el reclamante la necesidad del terreno para instalar una depuradora de abastecimiento de agua en la localidad; sin embargo como no nos ha sido remitido el expediente, no hemos podido examinar los informes técnicos ni jurídicos que justifican que tal opción era la única viable para la adquisición de los bienes que necesitaba la entidad local. Tampoco tenemos constancia de que se realizara la oportuna valoración de los terrenos, que resulta indispensable para comprobar que se cumplía con el requisito de la diferencia de valor de los mismos (art. 112.2 RBEL).

A ello se añade que el art. 109 RBEL señala que los bienes inmuebles patrimoniales no podrán enajenarse, gravarse ni permutarse sin autorización del órgano competente de la Comunidad Autónoma, cuando su valor exceda del 25 % de los recursos ordinarios del presupuesto anual de la Corporación. No obstante se dará cuenta al órgano competente de la Comunidad Autónoma (competencia atribuida a la Diputación provincial de Palencia por Decreto 256/1990, de 13 de diciembre) de toda enajenación de bienes inmuebles que se produzca, requisito que en este caso tampoco se ha cumplido según nos indica en su informe la Diputación provincial.

Las administraciones públicas por imperativo constitucional están sujetas al principio de legalidad –arts. 9 y 10.3 de la Constitución Española-. La observancia de este principio exige que la formación de la voluntad administrativa se lleve a cabo a través del correspondiente procedimiento administrativo, en el caso de los contratos a través de los actos de preparación y adjudicación. En la permuta de un bien municipal la formación de la voluntad administrativa y la contractual han de conformarse con observancia del procedimiento y los requisitos y exigencias de la normativa aplicable, en especial los arts. 108 y ss RBEL; tales requisitos, parece que no se cumplirían en este caso, por lo que, de ser así podríamos encontrarnos ante un supuesto de nulidad de pleno derecho del art. 62.1. e) de la Ley 30/92, de 26 de noviembre.

No obstante, dado el tiempo transcurrido desde la permuta, creemos que puede esgrimirse el art. 106 de la LRJAP y PAC que fija ciertos límites a la revisión de oficio, puesto que, al parecer, el particular ha venido haciendo uso del terreno permutado y únicamente solicita la elevación de los acuerdos de permuta a escritura pública, para proceder posteriormente a la inscripción de la finca en el registro de la propiedad.

No sabemos cuales son las dificultades que enfrenta el Ayuntamiento para que dicha tramitación no se haya realizado hasta el momento, máxime cuando parece que el acuerdo es anterior al año 2001- según certificación aportada con la reclamación-. Se recordó que el contrato de permuta es un contrato privado de carácter civil, por tanto, en cuanto a sus efectos y extinción se rige por las normas de derecho privado y conforme establecen los arts. 2.1 y 3 de la Ley Hipotecaria sólo la escritura pública de compraventa o enajenación de bienes patrimoniales tiene acceso al registro de la propiedad y a la protección que el mismo otorga. Por lo tanto, pueden las partes a tenor de lo establecido en el art. 1279 CC y en el ámbito de la voluntad contractual exigirse, incluso judicialmente, el otorgamiento de dicha escritura pública, recordando que el retraso en el otorgamiento de la misma puede dar lugar si se cumplen los requisitos legales, a la existencia de responsabilidad patrimonial de la administración.

Se formuló la siguiente resolución:

“Primero: Recordar a esa Entidad Local el contenido de lo dispuesto en los arts. 16 y 18 de la Ley reguladora del Procurador del Común de Castilla y León, una vez acreditada la deficiente colaboración de ese Ayuntamiento en orden a facilitar la labor investigadora de esta Institución.

Segundo: Que por parte de la Corporación municipal que V.I. preside se tramite a la mayor brevedad posible el expediente de permuta de bienes inmuebles, respecto de las parcelas a las que se alude en el cuerpo del presente escrito, otorgando la

escritura pública correspondiente dado que ha sido requerido en numerosas ocasiones para ello.

Tercero: Que en el supuesto de necesitar asesoramiento técnico o jurídico, acuda en solicitud de dichos medios a la Diputación Provincial de Palencia (artículo 36 b) LBRL) a través de su servicio de Asistencia a Municipios”.

El Ayuntamiento de Valbuena de Pisuerga no dio respuesta alguna a la misma, lo que motivó el cierre del expediente y la inclusión de este Ayuntamiento en el Registro de Administraciones y Entidades no colaboradoras.

2.1.2.2.3. Enajenación parcelas sobrantes

En el expediente **20091827** se denunciaba la existencia de irregularidades en la tramitación de un expediente de enajenación de un sobrante de vía pública, por parte del Ayuntamiento de Pedrajas de San Esteban (Valladolid). Se aludía en el escrito presentado a que se habrían omitido los trámites esenciales del procedimiento, habiéndose vendido a un único vecino sin contar con el resto de colindantes que estaban interesados, causándoles un evidente perjuicio y con vulneración del principio de igualdad de todos los ciudadanos ante la ley.

El Ayuntamiento nos remitió copia de la documentación que se encontraba en su poder. Se trataba de un expediente bastante complejo, por la situación inicial y actual del terreno y por el hecho de haberse iniciado en los años 70; durante este periodo tan dilatado de tiempo se habían producido numerosos actos administrativos, seguidos de fases de absoluta inactividad tanto por parte del Ayuntamiento como de los posibles interesados en la adquisición del sobrante.

Después de sintetizar las actuaciones llevadas a cabo y que se deducían de los documentos que nos hizo llegar el Ayuntamiento y concretar la legislación aplicable, concluimos que parecía que el espacio de terreno debido a su pequeño tamaño y a la imposibilidad de darle un uso adecuado, podía ser calificado como parcela sobrante, no obstante lo cual el art. 7.3 RBEL impone la necesidad del expediente de calificación jurídica para configurarlo como tal, en la forma prevista en el art. 8 para la alteración de la calificación jurídica de los bienes.

La existencia de una parcela sobrante no es una situación o cuestión de puro hecho sino jurídica, esto es, no basta que los particulares o incluso el Ayuntamiento hablen o denominen al espacio parcela sobrante ya que ésta sólo lo será una vez desafectada y calificada.

En este caso el solar, pese a su posible condición de sobrante de vía pública, no había sido calificado como tal y, por tanto, no era un bien patrimonial que pudiera ser enajenado a particulares. A pesar de esto, la parcela, al parecer en su integridad, venía siendo ocupada por uno de los vecinos, que en su momento también realizó el ingreso correspondiente al valor asignado a la parte de la misma que le había sido adjudicada de manera provisional.

La ausencia del preceptivo expediente de alteración de la calificación jurídica, determinaba la imposibilidad legal de la atribución de carácter patrimonial a dicho bien municipal y, por consiguiente, la imposibilidad de llevar a cabo su enajenación. Toda la tramitación realizada parece que buscaba únicamente dar una “vestidura jurídica” a lo que era una realidad de hecho y constante desde 1986.

Cuando existen varios colindantes, la enajenación de la parcela ha de hacerse a cada uno de ellos, con la fórmula de reparto que se estime adecuada teniendo en cuenta el criterio de la más racional ordenación urbanística, previo dictamen técnico. En este caso el único dictamen técnico que existía acordó una distribución del espacio entre, al menos, cuatro colindantes. Dicho informe técnico nunca fue combatido por ninguno de los posibles interesados en esta adjudicación, oscilando las impugnaciones realizadas únicamente por la persona de la que trae causa el hoy reclamante, desde la solicitud de que el espacio quedara libre (al entender que se trata de una vía pública), hasta la adjudicación de los 13 m² a los que se refería el informe técnico, pasando por solicitar el cumplimiento de un acuerdo que no aceptó, puesto que no ingresó la cantidad convenida en su momento, cosa que el actual ocupante del sobrante si hizo.

Creemos que el terreno no ha perdido su condición de dominio público puesto que el expediente de calificación no ha concluido, pese a iniciarse en 1991; no obstante, compartimos, en parte, los argumentos que se esgrimen por la Administración local respecto de la imposibilidad de efectuar una revisión de oficio de actos nulos, tal y como se solicita en la reclamación, pues aunque es claro para esta institución que se prescindió del procedimiento legalmente establecido, es tras el último acuerdo del Ayuntamiento cuando se comunica al interesado (octubre de 2009) la imposibilidad de proceder a la solicitada revisión, sin que durante todo el tiempo transcurrido se haya clarificado por parte municipal esta cuestión.

El principio de equidad y de proporcionalidad debe presidir la actuación de la administración y parece evidente que el perjuicio que se causaría al “adquirente” del terreno litigioso es de entidad superior al que supone para los reclamantes la privación del acceso a su fachada (que no paso) por una mínima franja de terreno. La referencia a la buena fe del art. 106 LRJAP y PAC permite aplicar también el principio de protección de la confianza legítima,

aceptado por la jurisprudencia, que obviamente se generó a quien posee el terreno como consecuencia de la actuación precedente del Ayuntamiento. La nulidad de pleno derecho del acto no es un obstáculo insalvable para denegar su revisión, pues de lo contrario no existirían los límites que el art. 106 señala, y así lo ha entendido la jurisprudencia y existen numerosos dictámenes del Consejo de Estado y de órganos consultivos que refrendan esta postura.

Se formuló, por tanto, la siguiente resolución:

“Que por parte de la Corporación municipal que VI preside y en el futuro, se ajuste en los expedientes de enajenación de parcelas sobrantes a los trámites y procedimiento previstos en el RBEL, para evitar situaciones como la analizada en este expediente.

Que se valore la posibilidad de iniciar un expediente de responsabilidad patrimonial de la administración, ante la negativa, fundada en el art. 106 LRJAP y PAC, de incoar la solicitada revisión de oficio de actos nulos.”

Dicha resolución fue aceptada por el Ayuntamiento de Pedrajas de San Esteban (Valladolid).

2.1.2.3. Bienes comunales

2.1.2.3.1. Exclusiones

En el expediente **20091853** se afirmaba la existencia de irregularidades respecto del aprovechamiento de los bienes comunales que se realiza en la localidad de Barniedo de la Reina (León). Al parecer se habría denegado la suerte de leña a un vecino sin que se haya justificado por escrito dicha exclusión por parte de la Junta Vecinal.

La entidad local menor nos informa que el aprovechamiento de leña comunal en esta localidad se realiza de conformidad con normas consuetudinarias tradicionalmente aceptadas, al no existir aprobada ordenanza local. Conforme a las mismas los vecinos (entendiendo un vecino por cada casa abierta) tienen derecho a dos viajes (remolques) de leña de haya, que se denomina leña mejor, y a leña procedente de escobas, salgueras, salces y leña seca, respecto de la que no existe limitación de remolques.

Para el aprovechamiento de la leña mejor se marcan en el monte tantos lotes como solicitantes de leña y se numeran, procediéndose posteriormente al sorteo de los lotes en presencia de todos los vecinos, todo ello con la supervisión del agente medioambiental de la Junta de Castilla y León.

En el año 2009 solicitaron leña 14 vecinos y únicamente fue denegado el aprovechamiento a uno de ellos. La denegación fue acordada por la Junta Vecinal (se acompaña copia del acta) y se fundamentaba en que el solicitante había recogido en años anteriores más leña de la que tenía adjudicada, y en las quejas de otros vecinos. Se añade que este vecino siempre ha actuado de forma unilateral sin contar con la autorización ni el consentimiento de la Junta Vecinal, lo cual causa malestar entre los que sí han respetado el aprovechamiento al que tienen derecho.

Tras enumerar la normativa aplicable al aprovechamiento y disfrute de los bienes comunales recordamos a la entidad local menor que tanto la administración como los vecinos al efectuar la utilización de estos bienes deben respetar lo establecido por la costumbre local, ya que resulta para todos de obligado cumplimiento, aunque para evitar posibles oscilaciones y cambios interpretativos esta institución suele recomendar la elaboración de una ordenanza que plasme el previo régimen consuetudinario, trasponiendo el método de distribución que se emplea y con base en el principio de equidad e igualdad, lo que puede contribuir a limitar los abusos y los posibles conflictos entre los vecinos.

Con carácter general, las diferentes iniciativas de las entidades locales reguladoras de los aprovechamientos de sus bienes comunales se dirigen a establecer condiciones singulares que deben cumplir los vecinos que acceden al disfrute de este tipo de bienes en desarrollo del art. 75.4 TRRL. Al tiempo regulan aquellas otras materias relacionadas con su buen uso, así como la definición de los órganos responsables de la gestión de este tipo de bienes y el procedimiento sancionador en caso de incumplimiento por los beneficiarios.

En cuanto a la concreta privación durante un año a un vecino del aprovechamiento de bienes comunales debido a los abusos cometidos en años anteriores y que dieron origen a este expediente, debemos significar en primer lugar que la misma, de ser considerada una sanción se habría impuesto a dicho vecino “de plano” sin haber observado ninguno de los trámites previstos al efecto por el ordenamiento jurídico.

En el supuesto de que se considerara por la Junta Vecinal que la privación del derecho al aprovechamiento por un año no es estrictamente una sanción, sino una decisión adoptada en el marco de las normas que rigen la vida interna de la comunidad, creemos que en todo caso debe venir precedida de una convocatoria al efecto, con aviso previo e inclusión en el orden del día.

Concluimos, por tanto, que existe un derecho al aprovechamiento de leña (bienes comunales pertenecientes a la Junta Vecinal de Barniedo de la Reina) del cual vienen disfrutando sin interrupción todos los vecinos, y que no existe ni expediente administrativo, ni

consta otra actuación previa de la Junta Vecinal a la declaración de la imposibilidad de obtener los aprovechamientos en el año 2009. Además, no fue comunicado de ninguna manera al directamente afectado por esta decisión, que no se encontraba presente cuando se produce el reparto de los comunales y su exclusión. Por ello, a nuestro juicio, lo procedente es declarar la nulidad de este acuerdo al no resultar conforme a derecho, debiendo proceder la Junta Vecinal a su revocación.

Se formuló la siguiente resolución:

“Que por parte de la Entidad local que usted preside se valore la posibilidad de aprobar una Ordenanza reguladora del aprovechamiento de los bienes comunales, que refleje lo actualmente establecido por la costumbre local, introduciendo en la misma, si lo considera conveniente, el preceptivo procedimiento sancionador, que en todo caso debe acomodarse a lo establecido en la Ley 30/1992 de 26 de noviembre de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

Que valore la posibilidad de revocar los actos dictados por esa Junta Vecinal y que significaron la privación del derecho al aprovechamiento de leñas durante un año para uno de sus vecinos, al haberse dictado prescindiendo total y absolutamente del procedimiento establecido -art. 62 e) LRJAP y PAC en relación con el 105 de la misma norma-.

Que en el supuesto de carecer de medios personales o materiales, se recabe la ayuda y asistencia necesaria de la Diputación Provincial de León a través de su Servicio de Asistencia a Municipios”.

La Junta Vecinal de Barniedo de la Reina no dio respuesta a nuestra resolución, por lo que procedimos al cierre del expediente, incluyendo a esta entidad local menor en el Registro de Administraciones y Entidades no colaboradoras.

2.1.2.3.2. Defensa de los bienes comunales

En el expediente **20100881**, se planteó la situación creada en la localidad de Barrios de Luna (León) por la realización de diversas construcciones que, además de ocupar terrenos comunales, privan del acceso a sus propiedades a varios vecinos, puesto que se han cerrando caminos o pasos que transcurrían por una finca comunal.

Solicitada la oportuna información, nos confirma la Junta Vecinal que el inmueble es una parcela comunal, aunque la entidad local quiere mantenerse al margen pues considera que es una cuestión entre particulares.

Tras analizar la documentación remitida nos dirigimos a las administraciones locales implicadas (Junta Vecinal y Ayuntamiento de Barrios de Luna), si bien sólo vamos a aludir en este apartado a la resolución que dirigimos a la Junta Vecinal, dado el encuadre que le hemos otorgado al análisis de esta queja en el apartado destinado a la defensa de los bienes comunales.

Le recordamos a la administración que puesto que se trata de un inmueble comunal cuyo titular es la Junta Vecinal, no se trata de una cuestión de varios particulares, más bien al contrario, resulta ser una obligación de esa entidad local el ejercicio de las correspondientes acciones en defensa de su patrimonio.

La defensa de bienes y derechos no puede renunciarse por los gestores de la administración pública y el interés que se protege ha hecho que el legislador obligue a dichos gestores a que ejerciten cualquier acción que sea necesaria para la defensa de los mismos -art. 68 RBEL-.

El hecho de la concesión a un particular de una licencia de cerramiento (suponemos que este será el caso, aunque el Ayuntamiento no nos ha aportado copia de la misma pese a que se le solicitó expresamente) no atribuye al mismo mayores derechos que los que ostentaba en su caso respecto de la porción de terreno cercada o edificada, ni tampoco impide o limita a la Junta Vecinal para el ejercicio de las acciones que correspondan en protección de su patrimonio, máxime si se trata de bienes comunales, cuyo régimen y naturaleza jurídica se aproxima a los bienes de dominio público.

Como recuerda el Ayuntamiento en su informe, el art. 44 del Reglamento de Bienes de las entidades locales señala que corresponde a las mismas en relación con sus bienes: la potestad de investigación, la de deslinde y la de recuperación de oficio.

En este caso quizá las cuestiones sobre las que debiera indagar la Junta Vecinal, por si existiera alguna duda, serían en primer lugar los límites de la finca comunal citada, por si resultara necesario realizar un deslinde en la zona en conflicto o en otras zonas y, por otro lado, la posible existencia de un camino o paso que transcurra sobre la misma, determinando si es una servidumbre o un paso tolerado o si nos encontramos ante un paso público y, en cualquiera de los supuestos, si el mismo ha sido cortado por las obras realizadas.

Se consideró oportuno formular a la Junta Vecinal la siguiente resolución:

“Primero: Que por parte de la entidad local que VI preside se facilite respuesta expresa a los escritos presentados ante esa Junta Vecinal con fecha 13 de marzo de 2010 y 26 de abril de 2010, notificándola a los interesados.

Segundo: Que se valore la posibilidad de incoar un expediente de investigación según lo señalado, sobre la finca comunal que es objeto del presente expediente de queja, determinando si las edificaciones realizadas invaden dicho terreno comunal y/ o si existe servidumbre o paso público. Una vez concluido el citado expediente, si procede, inicie un procedimiento de recuperación de oficio, de deslinde o en su caso valore el ejercicio de las acciones civiles correspondientes.

Tercero: En el supuesto de carecer de medios personales o materiales, solicite la oportuna asistencia técnica y jurídica a la Excma. Diputación Provincial de León”.

La Junta Vecinal de Barrios de Luna (León) aceptó nuestra resolución.

2.1.2.3.3. Bienes comunales y montes vecinales en mano común

Una situación bastante especial por su relativa complejidad y por lo infrecuente de sus planteamientos, al menos en cuanto a las quejas que se presentan ante esta institución, se analizó en el expediente **20091908**. En el mismo se hacía referencia a la existencia de irregularidades en el aprovechamiento de los bienes comunales que realizan los vecinos del núcleo de Alcozar, perteneciente al municipio de Langa de Duero (Soria).

Al parecer se viene solicitando, desde hace años, la adjudicación de un “quiñón” en las tierras de la Vega de Alcozar y reiteradamente se está denegando dicho aprovechamiento al promotor de la queja por diversos motivos que no tienen amparo legal. Añade el escrito presentado que, recientemente, se ha retirado el quiñón que venía disfrutando a D^a XXX por pérdida de la condición de residencia; sin embargo, son varias las personas que no ostentan esa condición y mantienen estos aprovechamientos desde hace años.

Tras solicitar la oportuna información al Ayuntamiento, nuestro requerimiento fue cumplimentado por una asociación de vecinos, haciendo constar en primer lugar que en el año 1965 se produce la fusión de varios municipios, uno de ellos Alcozar, acordando el acta que aprobó dicha fusión que los bienes comunales de dicho municipio siguieran disfrutando de su régimen actual.

Añade este informe que estos bienes no pertenecen al Ayuntamiento de Langa, sino al barrio o núcleo de Alcozar, no siendo al Ayuntamiento a quien corresponde de acuerdo con la costumbre y legislación vigente la regulación y aprovechamiento de los bienes, o su

administración, sino a los vecinos de este barrio, tal y como se ha venido haciendo desde tiempo inmemorial.

En cuanto a las exclusiones denunciadas, se señala que es la primera vez que se ha tenido que requerir a un jubilado para que dejara el quiñón, una vez que ya no reside en el pueblo más de seis meses al año, añadiendo que en cada momento, todos los beneficiarios del aprovechamiento de los citados bienes cumplen los requisitos de arraigo y/o residencia efectiva en Alcozar.

Se remitió copia de los estatutos y de algunas sentencias a las que se aludía en la información facilitada, así como copia de la escritura de redención de un censo enfitéutico, a favor del ayuntamiento y el común de vecinos de Alcozar, fechada en mayo de 1955.

El asunto sometido presentaba una cierta complejidad jurídica, como ya hemos adelantado, dada la ausencia de datos claros sobre la naturaleza de los bienes objeto de esta reclamación, sobre el derecho que ostentan los vecinos de Alcozar y sobre la posible intervención del Ayuntamiento en la gestión de estos bienes y en la determinación de los beneficiarios, único supuesto en el que estaría justificada, asimismo, la supervisión de esta defensoría.

Tras realizar una alusión general a las características de los bienes comunales y a su singularidad, recordamos que se suele hacer una distinción entre los comunales típicos, es decir, los regulados por la Ley de Régimen Local, cuya titularidad se atribuye a los municipios (u otras entidades locales) y el aprovechamiento a los vecinos; y los comunales atípicos, entre los que encontramos una gran variedad de fórmulas comunitarias y cuya regulación se encuentra en ocasiones en las Leyes especiales, o es inexistente y se apoya exclusivamente en la costumbre.

Un ejemplo clásico de bienes comunales atípicos es el de los montes vecinales en mano común, que se definen como aquellos terrenos de naturaleza especial que, con independencia de su origen y de su destino forestal, agrícola o ganadero, pertenecen a agrupaciones vecinales en su calidad de grupos sociales, y no como entidades administrativas, y cuya titularidad dominical corresponde a los vecinos integrantes en cada momento del grupo comunitario, aprovechándose en mano común por los miembros de aquellas en su condición de vecinos.

No son entonces propiedades públicas, sino estrictamente privadas, y colectivas, que se distinguen de los comunales típicos por el hecho de que aquí no hay sólo una comunidad en

el aprovechamiento, sino una auténtica propiedad colectiva de los integrantes de la comunidad, rigiéndose por sus estatutos.

Al analizar la documentación que se remitió con la queja, dudamos de si la caracterización jurídica de estos bienes y aprovechamientos no sería la de esta figura, de monte vecinal en mano común, y estas dudas no se despejaron totalmente como tendremos ocasión de matizar. Ahora bien, con el fin de concluir el expediente y dar cumplida respuesta a los requerimientos de la reclamación, debemos adelantar la conclusión extraída y que no es otra que, a nuestro juicio, las tierras de la Vega de Alcozar son comunales típicos y que a la regulación de este tipo de bienes hay que estar respecto de la determinación de posibles beneficiarios, régimen de ausencias y normativa aplicable.

Resultaba necesario justificar la opción elegida y para ello desgranamos toda la documentación que nos remitieron tanto con la queja como tras nuestra petición de información. Entre la misma destacaba la escritura de redención de un censo enfiteútico que gravaba esta propiedad y que estaba fechada en 1955. La existencia de este tipo de cargas o gravámenes no resulta posible si nos encontramos en presencia de bienes de dominio público, como los comunales, y sin embargo resulta habitual en propiedades privadas, aunque sean colectivas. No obstante, a nuestro modo de ver, tal circunstancia no resultaba definitiva para la caracterización de estos terrenos, ya que tras la promulgación del Código Civil de 1889 los bienes comunales fueron considerados como propiedad privada sometida formalmente al derecho privado (arts. 344 y 345 CC), y no fue hasta la aprobación de la Constitución y de la Ley de Bases de Régimen Local de 1985 cuando han quedado superados los problemas derivados de la articulación jurídica de los mismos dentro del derecho privado, configurándose en la actualidad como bienes de dominio público.

Llamaba igualmente la atención la organización de esta comunidad vecinal y la existencia de unos estatutos (tal y como exige el art. 4 de la Ley 55/1980 de montes vecinales en mano común). Esta norma configura los estatutos como un pacto privado, aunque los convierte también en un instrumento de existencia obligatoria.

De la regulación de estas comunidades vecinales y consecuentemente con su carácter estrictamente privado, se extrae una consecuencia evidente pero que no podíamos dejar de recordar, y es que no les resulta posible producir acto administrativo alguno, no sólo en sus relaciones con terceros, sino tampoco en sus relaciones internas. Los conflictos a que pueda dar lugar la actuación en el tráfico de estas comunidades son resueltos por los Tribunales ordinarios, como expresamente reconoce la Ley en su art. 4 respecto de sus relaciones

internas, especialmente los litigios que puedan suscitarse acerca de las condiciones necesarias para formar parte de la comunidad.

Y este fue el último de los puntos que nos suscitó dudas respecto a la caracterización jurídica de estas parcelas, ya que el informe aludía a la existencia de una serie de pleitos sustanciados ante el Juzgado de primera instancia del Burgo de Osma. Sin embargo, al examinar las sentencias remitidas se constató que la acción ejercitada era una acción reivindicatoria, discutiéndose el derecho del demandado a poseer ciertos bienes y si se había producido o no una cesión inconstituida. No obstante llamamos la atención tanto del Ayuntamiento como de la comunidad vecinal sobre el hecho de que la SAP de Soria invoca la ley de montes vecinales en mano común y la aplica para desestimar la apelación, aunque el recurso se refería a un aspecto muy concreto de la cuestión.

Este tipo de acciones, en las que se discuten cuestiones relativas a la propiedad sólo pueden ser planteadas ante los Tribunales civiles (se trate de comunales típicos o comunales atípicos), por lo que la elección llevada a cabo por el común de los vecinos de Alcozar (parte actora en estos procedimientos) tampoco resultaba definitiva, ni indicaría siquiera respecto de la posible presencia de una comunidad vecinal en mano común.

Para algunos autores el hecho de que las controversias sobre el derecho a pertenecer a la comunidad sean resueltas por los Tribunales ordinarios, confirmaría indudablemente que estamos en presencia de un asunto puramente privado, incluso en el supuesto de que los estatutos establezcan que es justamente la condición de vecino la que determina la pertenencia a la comunidad, ya que ello no sería sino una consecuencia puramente civil del estatus complejo de vecino y no una derivación administrativa del mismo.

No existían mas datos al respecto, al menos a disposición de esta institución, y frente a las dudas señaladas encontrábamos la propia afirmación de los titulares de los aprovechamientos, que afirmaban su carácter comunal (comunal típico, añadimos nosotros), tanto ante esta institución, como en los pleitos civiles aludidos. De hecho en una de las sentencias civiles se afirmó “Los bienes comunales de los municipios (...) y los del supuesto litigioso lo son (...)”, pronunciamiento que en ningún caso ha sido combatido por el común de vecinos de Alcozar.

Este carácter comunal se menciona también expresamente en el acuerdo de fusión de municipios que tuvo lugar en el año 1965, señalando “los bienes comunales seguirán disfrutando del régimen actual”, si se tratara de bienes privados, de la comunidad vecinal, no hubiera sido necesaria su mención en este acuerdo puesto que serían ajenos a la intervención y

control de las administraciones locales involucradas. Constan además como de propiedad municipal en una certificación aportada con la reclamación de fecha 17-06-2002.

Por tanto, concluimos que se trataba de bienes comunales típicos, propiedad del Ayuntamiento de Langa de Duero, que deben destinarse al aprovechamiento de los vecinos de Alcozar, los cuales no pueden desconocer la legislación administrativa que resulta aplicable.

Y así, en cuanto a la determinación de los beneficiarios del aprovechamiento de estos bienes, es preciso ser vecino, permitiéndose en determinados casos la exigencia de condiciones especiales para tener derecho a los mismos y de estos requisitos suplementarios hicimos referencia, por su aplicación al caso analizado, a dos supuestos: los requisitos tradicionales previstos en el art. 75.4 del TRLRL de 1986 y las especialidades derivadas de la alteración de términos municipales.

En cuanto a los requisitos suplementarios tradicionales que se exigen a los vecinos para tener derecho a los aprovechamientos comunales que recoge el art. 75.4 del TRLRL, indicar que pueden exigirse determinadas condiciones de vinculación, arraigo o permanencia según costumbre local, pero siempre que tales condiciones sean fijadas en ordenanzas especiales, aprobadas por el órgano competente de la Comunidad Autónoma, previo dictamen del órgano consultivo superior del Consejo de Gobierno de aquélla si existiere, o, en otro caso, del Consejo de Estado. No debe olvidarse que para exigir las especiales condiciones es necesario que existan normas consuetudinarias u ordenanzas locales tradicionalmente observadas, sin que sea admisible en otro caso su establecimiento y, por otra parte, que se aprueben unas ordenanzas especiales que respeten los trámites establecidos en el citado artículo.

Respecto de los requisitos suplementarios que se exigen a los vecinos derivados de la alteración de términos municipales indicar que las modificaciones, por las que se establecen nuevos entes locales o se fusionan con otros ocasionan cambios en la titularidad del patrimonio local que se traspaşa al ente creado o en el que se integra el núcleo afectado, como ha ocurrido en este caso.

No obstante se intenta que no afecten al aprovechamiento de los bienes comunales exigiendo una condición suplementaria a los vecinos para acceder al aprovechamiento: la residencia en el núcleo de población que ha sufrido alguna de las modalidades de alteración de términos municipales.

En el art. 14 del Reglamento de Población y Demarcación Territorial de 1986 se exige que los expedientes de alteración de términos municipales se acompañen de unas

estipulaciones jurídicas y económicas, entre las que deben figurar las fórmulas de administración de los bienes. Precisamente, en los decretos de alteración de términos municipales se suele respetar la administración especial de los bienes comunales y reservarse el derecho de aprovechamiento al núcleo integrado.

Respecto de las concretas causas de exclusión de vecinos que se esgrimieron en esta reclamación recordamos, respecto a la exigencia a algunos vecinos de residencia habitual, mientras que a otros se les permite residir fuera de Alcozar, sin que ello les prive del aprovechamiento, que debe existir prueba objetiva e imparcial que acredite de forma suficiente el dato de la ausencia de residencia, y en este caso tal prueba no existe puesto que parece aportarla una asociación privada y no una administración local.

Además, el requisito o limitación a que se alude para tener derecho al aprovechamiento de bienes comunales no ha sido aprobado mediante ningún tipo de ordenanza especial (los estatutos son una norma interna de funcionamiento de la asociación); dicha limitación es nula de pleno derecho, por infringir una disposición general de rango superior y de aplicación preferente, como son los arts. 75 TRRL y 103 RBEL, tal y como resulta de lo establecido en el art. 62.1 f) LRJAP y PAC.

Así lo ha entendido el Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León en una reciente sentencia de fecha 14 de septiembre de 2007, señalando claramente que la fijación de especiales condiciones de vinculación y arraigo requiere que exista un previo régimen consuetudinario que lo observe, y también la aprobación de la ordenanza por el órgano competente de la Comunidad Autónoma previo dictamen del Consejo Consultivo de Castilla y León.

Por ello, a nuestro juicio, y mientras no resulte aprobada dicha ordenanza no puede el Ayuntamiento excluir a ningún vecino por incumplimiento de condición alguna de vinculación o arraigo, ni exigir dichas condiciones para participar en el aprovechamiento de estos bienes comunales y menos puede hacerlo una asociación privada que no es titular de los bienes.

En cuanto al requisito de ser agricultor, con la correspondiente alta en la Seguridad Social, esta institución ha señalado en numerosas ocasiones, siguiendo la doctrina del Tribunal Supremo (STS de 10 de julio de 1989) que no es exigible que un vecino tenga que cumplir el requisito de ser labrador para ser beneficiario de aprovechamientos comunales, afirmándose en la sentencia que “aunque en este terreno la costumbre alcance un valor primordial ello no excluye la aplicabilidad del resto del bloque de la legalidad”.

Por lo tanto se consideró que el Ayuntamiento de Langa de Duero debe proceder a establecer una forma de aprovechamiento de los bienes comunales de la localidad de Alcozar acorde con los principios constitucionales, que evite situaciones de desigualdad en el trato que se dispensa a los vecinos, interpretando el derecho consuetudinario conforme a los principios constitucionales, o elaborando una Ordenanza reguladora del régimen de adjudicación de lotes o suertes, opción que en este caso parece preferible dado que es la única manera de exigir los requisitos de vinculación y arraigo a los que estamos haciendo referencia.

Se formuló la siguiente resolución:

“Que por parte de la administración local que VI. preside se valore la posibilidad de aprobar con la mayor brevedad posible una Ordenanza reguladora de los aprovechamientos comunales del núcleo de Alcozar que recoja la costumbre local.

Que en todo caso, y mientras se elabora dicha norma, debe ajustarse esa administración en cuanto a la interpretación de la costumbre local, a los principios consagrados en la Constitución Española de 1978, evitando la discriminación por razón de sexo, estado civil, profesión u oficio.

Que por parte de ese Ayuntamiento se valore la posibilidad de revisar de oficio los acuerdos de denegación a determinados vecinos de aprovechamientos comunales por falta de residencia en la localidad de Alcozar, al no poder imponerse dicho requisito hasta que se apruebe una Ordenanza especial en los términos referidos”.

El Ayuntamiento de Langa de Duero aceptó nuestra resolución.

2.2. Servicios municipales

Se ha mantenido el número de quejas presentadas por los ciudadanos de Castilla y León ante la existencia de deficiencias en los servicios públicos que les prestan las entidades locales, así hemos recibido un total de 129 reclamaciones, frente a las 132 del año 2009. El servicio sobre el que existe un mayor descontento sigue siendo el de abastecimiento de agua potable, sobre todo en las cuestiones relacionadas con la vertiente sanitaria del suministro, tramitándose un total de 45 expedientes, 7 más que en el año 2009, lo que supone aproximadamente el 35% de las quejas de este apartado.

Se han dictado 61 resoluciones en materia de servicios públicos locales, y en consonancia con el número de expedientes tramitados, la mayoría se refieren al servicio de abastecimiento de agua, con un total de 18 resoluciones, 10 hacen referencia a cuestiones que tienen que ver con los servicios funerarios y de cementerio, 8 a pavimentación de vías públicas,

5 a limpieza viaria, 4 a recogida de residuos urbanos y, el resto, a otros servicios municipales como alumbrado público, jardines, parques, instalaciones deportivas, etc. Aproximadamente 29 expedientes han sido cerrados al no detectarse la existencia de irregularidad alguna en la actuación de la administración.

En general, hemos constatado un incremento en el nivel de respuesta de las entidades locales a la primera petición de información y tras la emisión de nuestra resolución. Respecto de las segundas, debemos reseñar que la mayoría resultan aceptadas por la administración a la que nos dirigimos (sólo hemos cerrado 2 expedientes este año por falta de respuesta a la resolución). De hecho, a la fecha de cierre de este Informe, 40 resoluciones habían sido aceptadas, en 13 estamos pendientes de recibir la oportuna respuesta de la administración, en un caso la aceptación ha sido parcial y sólo cinco resoluciones fueron rechazadas de manera motivada por la entidad local a la que nos dirigimos.

2.2.1. Alumbrado público

El número de quejas presentadas sobre alumbrado público ha sufrido un incremento este año, presentándose un total de 13 reclamaciones, frente a los 4 expedientes que se tramitaron en el 2009. Como ejemplo de la problemática que plantean los ciudadanos respecto de este concreto servicio público, podemos mencionar la situación expuesta en el expediente **20101107**, respecto de la localidad de Villamayor del Río, perteneciente al municipio de Freseña (Burgos).

Se señalaba en la queja que en una zona en concreto no existía ningún punto de luz, añadiendo que en la misma se ubican varios negocios de hostelería y, por tanto, existe una mayor afluencia de personas, resultando así este servicio más necesario.

El Ayuntamiento nos remitió un informe en el que concretaba la situación de la zona aludida en la queja, indicando que la solicitud presentada por el reclamante se refería a un espacio privado. Recordamos, en la resolución que dirigimos al Ayuntamiento, que el alumbrado es un servicio público mínimo y, que tanto la vigente LBRL como la Ley 1/1998, de 4 de junio, de Régimen Local de Castilla y León, imponen a los municipios el deber de prestarlo.

El alumbrado debe afectar a los espacios de uso público (calles, plazas y caminos públicos, zonas verdes, etc.), sin que pueda considerarse como público el alumbrado que beneficie exclusivamente a un particular. En este caso los espacios en los que se pedía la colocación de farolas o puntos de luz del alumbrado son privados y, por lo tanto, la solicitud así planteada no resultaba viable, apuntando que no pueden ser los particulares los que decidan la forma en la que se prestan los servicios públicos.

No obstante, aunque privada, se trata de una zona abierta al uso público y no restringida a la utilización por los clientes de los establecimientos hosteleros, incluso se indica que es utilizada con asiduidad por los autobuses de transporte discrecional, por la Guardia Civil, por las ambulancias y por el resto de servicios públicos, dada su cercanía a la carretera nacional, la facilidad de estacionamiento, etc. Por ello, sugerimos a la administración la posibilidad de habilitar algún mecanismo (por ejemplo existen focos y farolas cuyos haces de luz se pueden dirigir, incidiendo en mayor medida en ese margen derecho que en la actualidad carece de iluminación, aunque se sitúen en la zona pública del margen izquierdo de la carretera) para garantizar así que en el espacio en el que la intensidad de uso público es mayor exista una adecuada iluminación, siempre que ello fuera técnicamente posible cosa que esta defensoría desconocía.

Se formuló la siguiente recomendación, que resultó aceptada por el Ayuntamiento de Freseña (Burgos):

“Que, por parte de la entidad local que VI preside y en la medida en que sus posibilidades económicas se lo permitan, se valore la posibilidad de adoptar las medidas que considere más adecuadas para que se preste el servicio de alumbrado público en la zona objeto de este expediente de queja, evitando siempre que ello sea posible, la existencia de zonas públicas o de uso público que se encuentren completamente a oscuras, garantizando así en mayor medida la seguridad de todos los vecinos y los usuarios de estas instalaciones”.

2.2.2. Servicios funerarios

Siguen acudiendo los ciudadanos a la institución (12 reclamaciones se han presentado este año) para manifestar su disconformidad con los servicios funerarios o de cementerio que se prestan, tanto por las entidades locales, como por empresas íntegramente municipales o mixtas, denunciando igualmente el favorecimiento de unas empresas funerarias frente a otras por parte de las administraciones locales, considerando que de este modo se vulnera la libre competencia. En este apartado se han dictado un total de 10 resoluciones.

2.2.2.1. Cementerios. Construcción y ampliación

En el expediente **20100323**, se planteaba por un ciudadano la situación de saturación que presentaba el cementerio de la localidad de Sandín, perteneciente al municipio de Manzanal de Arriba (Zamora), lo que imposibilitaba, al parecer, realizar nuevos enterramientos. Entendía que era necesario hacer un cementerio nuevo, a lo que el Ayuntamiento se negaba por existir un cementerio municipal en la localidad de Codesal.

Según la información que nos remitió la Administración municipal, el cementerio de Sandín pertenece al obispado de Astorga, encontrándose esta infraestructura en un adecuado estado de conservación, aunque manifiesta desconocer si resulta posible realizar nuevos enterramientos.

Existe una variada problemática jurídica sobre la situación de los cementerios en nuestra Comunidad Autónoma, y ello derivado en ocasiones de su titularidad privada, aunque en otros casos los problemas detectados son consecuencia del estado de saturación que presentan dichas instalaciones o del inadecuado mantenimiento que se realiza de estas infraestructuras.

El art. 36 del Decreto 16/2005, de 10 de febrero, de Policía Sanitaria y Mortuoria de Castilla y León, indica que todos los cementerios con independencia de cual sea su naturaleza jurídica y su titularidad, deberán cumplir con los requisitos sanitarios del Decreto.

Rercordamos a la Administración local que tiene la obligación de velar por la seguridad de los vecinos y también de las cosas; por tanto, en el supuesto de que el cementerio se encuentre en deficientes condiciones y los propietarios no ejecuten las obras de conservación por propia iniciativa, deben ser compelidos a ello por la administración.

En cuanto al agotamiento de los espacios de enterramiento, el art. 36.2 del Decreto 16/2005, de 10 de febrero, dispone que cada municipio debe contar, al menos, con un cementerio municipal con características adecuadas a su población, y tal cosa sucedía en el caso analizado puesto que se disponía de esta infraestructura en la localidad de Codesal.

Ahora bien, no se puede obviar que la prestación de los servicios funerarios está fuertemente vinculada a un ámbito territorial, normalmente el de la localidad de residencia del difunto o de su familia, y el servicio de cementerio más aún, de ahí el interés por mantener pequeños cementerios vinculados a entidades locales menores o incluso a los barrios o parroquias, como parece ocurrir en la localidad de Sandín.

En estos casos, aunque exista una infraestructura de carácter municipal, los residentes en estas localidades, población en su mayor parte de edad avanzada, suelen preferir que sus restos o los de sus familiares descansen en el cementerio de su pueblo, que resulta más fácil de visitar y se encuentra más cercano. Esta institución suele recomendar a las entidades locales, desde el absoluto respeto a la autonomía municipal, que arbitren las fórmulas que consideren más adecuadas en función de las características de su población (varios o un único cementerio municipal) pero siempre cumpliendo con los requisitos exigidos por la legislación de policía sanitaria y mortuoria. Se puede estudiar la ocupación actual del

cementerio, si existen sepulturas abandonadas o si resulta posible realizar una mínima ampliación que garantice realizar en él nuevos enterramientos.

Se formuló la siguiente recomendación, que resultó aceptada por el Ayuntamiento de Manzanal de Arriba (Zamora):

“Que por parte de la Corporación municipal que VI preside, se requiera al propietario del cementerio de la localidad de Sandín para que realice en el mismo las obras de mantenimiento y adecuación que resulten procedentes, valorando la posibilidad de solicitar su cesión, a favor del Ayuntamiento, teniendo en cuenta su estado y las cargas que con dicha cesión se deban asumir.

Que si resulta posible dicha cesión, se adopten los acuerdos procedentes en cuanto a la situación del cementerio y su ampliación, etc., con el fin de posibilitar el mantenimiento y la cercanía en la prestación de este servicio público”.

2.2.2.2. Concesión de sepultura

Una problemática diferente, aunque también habitual como objeto de queja ante esta defensoría, se aborda en el expediente **20100898**. En este caso un vecino de Burgos solicitó el cambio de titularidad de unas sepulturas, sobre las que ostenta una concesión a perpetuidad, ante el reciente fallecimiento del familiar que hasta entonces figuraba como titular de dicha concesión.

Según se ponía de manifiesto en la queja, dicho cambio de titularidad habría sido denegado de forma verbal, indicándole el Ayuntamiento que se habían extinguido sus derechos por el transcurso del plazo y que la única solución sería “adquirir” nuevamente las dos sepulturas en las que reposaban sus familiares.

El Ayuntamiento de Burgos nos indica, en el informe remitido, que la transmisión de la titularidad de sepulturas requiere la tramitación del correspondiente expediente, que se inicia con la solicitud del interesado según modelo que facilita el Servicio de Sanidad. En este caso se informó al interesado que había transcurrido el plazo máximo de duración de la concesión y que no era posible realizar la transmisión o cambio de titularidad que pretendía.

No es necesario abundar en que los cementerios tienen la consideración de bienes de dominio público adscritos a un servicio público (arts. 2 y 4 RBEL, en relación con los arts. 74.2 TRRL y 79 Ley de Bases de Régimen Local); dada esta condición cualquier uso por los particulares requerirá la oportuna concesión administrativa, con la limitación temporal (99 años)

señalada por el art. 79 Reglamento de Bienes de las Entidades Locales (ahora 75 años según lo previsto en el art. 93.3 LPAP, Ley 33/2003, de 3 de noviembre).

Los derechos de sepultura que los particulares pueden ostentar sobre este dominio público se definen en una construcción jurisprudencial denominada teoría del derecho funerario, y que limita estos a la conservación de la sepultura y de los restos cadavéricos y a permitir la sucesión por actos *mortis causa* pero no *inter vivos*, recalando que no es posible la transmisión del dominio público.

Por ello y no obstante haber sido un elemento de nuestra cultura tanto popular, como administrativa el otorgamiento de sepulturas y enterramientos a perpetuidad, ello no significa que dichos bienes sean susceptibles de propiedad privada.

En este caso, desde la fecha de otorgamiento de la concesión (1909) hasta el momento actual, habrían transcurrido más de 99 años, por lo que se ha producido la caducidad de la concesión por haber expirado el plazo legalmente previsto, no procediendo realizar una transmisión (art. 31 y ss del Reglamento municipal) sino una nueva concesión sobre la misma sepultura (dado el evidente interés del afectado por conservar en el mismo lugar los restos de sus familiares, máxime cuando se ha producido un recentísimo enterramiento).

Ahora bien, consideramos que el titular del cementerio, en este caso el Ayuntamiento de Burgos, en fechas anteriores al vencimiento del plazo (que en el supuesto analizado era mayo de 2008), debe informar a los ciudadanos de la situación en la que se encuentra su concesión y de la proximidad de su plazo de resolución, de manera que puedan adoptar las medidas que resulten más adecuadas a sus intereses.

Tal actuación, además, se infiere de lo dispuesto en el último párrafo del art. 30 del Reglamento municipal del cementerio, que señala que el expediente se iniciará de oficio, cosa que en este caso concreto no se hizo sino que fue tras la solicitud cursada por el particular cuando este ha recibido la correspondiente información sobre la situación de sus derechos concesionales, por lo que resulta lógica su sorpresa y las dudas sobre la legalidad de la actuación municipal que mostró ante esta procuraduría al presentar la reclamación.

Se formuló la siguiente recomendación a la Administración local:

“Que por parte de la Corporación municipal que VI preside, y en adelante, se comunique a los ciudadanos previamente a su resolución por caducidad o por cualquiera otro de los supuestos previstos en el art. 30 del reglamento municipal, la situación de sus concesiones sobre sepulturas o nichos situados en el cementerio municipal, especialmente en los denominados a perpetuidad, con el fin de evitar

situaciones como las que se analizan en el presente expediente de queja”.

El Ayuntamiento de Burgos aceptó nuestra recomendación.

2.2.2.3. Empresas funerarias. Prácticas restrictivas de la competencia

Este año se han tramitado 7 expedientes en los que los reclamantes denunciaban ante esta institución la existencia de irregularidades en la prestación de la actividad funeraria de tanatorio o velatorio que se realizaba en distintas localidades de la provincia de Zamora.

Al parecer, varios ayuntamientos de esta provincia habrían cedido a distintas empresas funerarias, todas ellas con fuerte implantación provincial, inmuebles municipales para su uso como tanatorio-velatorio por un precio irrisorio, afectando según se infería de la reclamación a la libre competencia, al impedir de hecho su uso por las empresas funerarias que venían tradicionalmente operando en estas localidades.

Estas cesiones, siempre según las manifestaciones que contenía la queja, constituirían un ejemplo de competencia desleal o de abuso de posición dominante y desvirtuarían la liberalización del sector funerario llevada a cabo por el RD 7/1996, de 7 de junio (art. 22), interfiriendo los ayuntamientos aludidos en el mercado de los servicios funerarios.

De los 7 expedientes tramitados, reseñar que en tres de ellos se dictó una resolución por parte de esta institución, en concreto en los tramitados con los números **20091780** (Ayuntamiento de Villafáfila), **20092177** (Ayuntamiento de Moraleja del Vino) y **20092173** (Ayuntamiento de Villarrín de Campos), dos se archivaron por ausencia de irregularidad **20092174** (Ayuntamiento de Pajares de la Lampreana) y **20092175** (Ayuntamiento de Torres de Carrizal), otro expediente se rechazó por encontrarnos ante un acto de trámite **20100290** (Ayuntamiento de Ferreras de Abajo) y el último tuvo que archivar por no responder la Administración municipal a la petición de información efectuada, incumpliendo así su obligación legal de auxiliar al Procurador del Común de Castilla y León; tal situación se planteó en el expediente **20092176** (Ayuntamiento de Manganeses de la Lampreana).

Tanto el Ayuntamiento de Villafáfila como el de Moraleja del Vino aceptaron las resoluciones formuladas, sin embargo el Ayuntamiento de Villarrín de Campos no facilitó respuesta a la misma, tras lo cual procedimos al cierre del expediente. Se incluyó al Ayuntamiento de Manganeses de la Lampreana y al Ayuntamiento de Villarrín de Campos en el Registro de Administraciones y Entidades no colaboradoras.

En todas estas quejas se planteaba una temática muy similar y por ello en este resumen las vamos a abordar de manera conjunta, si bien es cierto que en cada una de las

resoluciones dictadas nos hemos dirigido a las administraciones con distintos matices en función de la cesión realizada y de otros factores.

Los reclamantes consideraban que la actuación municipal de cesión de inmuebles para la construcción o el mantenimiento de salas velatorio, o de tanatorios, según el caso, supone de hecho una práctica que influye de manera negativa en la libre competencia entre empresas funerarias, que todas las administraciones públicas, entre ellas los municipios, deben garantizar.

Después de abordar las peculiares características del mercado de servicios funerarios, tanto en su vertiente de demanda como desde el punto de vista de la oferta, concluimos que existe una idea generalizada entre la población de que la administración debe garantizar la prestación de ciertos servicios funerarios, y ello ha tenido y tiene una enorme relevancia en la configuración de la oferta de los mismos.

El ordenamiento jurídico prescribe, como regla general, que los municipios deben contar con cementerio y se exige autorización municipal para la instalación de empresas funerarias. Desde la entrada en vigor del RDL 7/1996, de 7 de junio, se produjo una liberalización en la prestación de los servicios funerarios, liberalización en la que se profundizará con la aprobación de la Ley 24/2005 y más recientemente con la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre libre acceso a las actividades y servicios y su ejercicio, conocida como Ley Paraguas y con la Ley 25/2009, de 22 de diciembre, conocida como Ley Ómnibus, que contiene precisiones específicas respecto de los servicios funerarios en su Disposición adicional séptima.

La actuación de los ayuntamientos, tras las sucesivas liberalizaciones del sector, debía y debe limitarse a establecer unos estándares objetivos del servicio que garanticen la efectiva prestación del mismo de modo universal y con una calidad aceptable. Aún así, es posible encontrarse ante decisiones municipales que, de un modo quizá no buscado pero de facto, son susceptibles de vulnerar el derecho a la libre competencia, y lo serán si a través de ellas se refuerza la posición en el mercado de determinadas empresas frente a sus posibles competidoras.

En este sentido el Tribunal de Cuentas, en su "Informe de fiscalización de la gestión de servicios funerarios y de cementerios de las corporaciones locales", aprobado el 20 de julio de 2006 y presentado ante la Comisión Mixta en el Congreso con fecha 8 de octubre de 2008, realiza una serie de recomendaciones a las entidades locales. A los ayuntamientos les sugiere que controlen el equilibrio financiero de cada una de las actividades, ya que los servicios funerarios se prestan en régimen de libre competencia y en consecuencia no pueden apoyarse con subvenciones u otras ayudas que desvirtúen las reglas de mercado.

Este es quizá el problema fundamental que se plantea en este grupo de quejas, establecer si la concreta cesión de un inmueble municipal puede considerarse una ayuda o apoyo susceptible de desvirtuar las reglas del mercado, cuestión cuya determinación concreta no puede realizar esta institución ya que corresponde a los órganos de defensa de la competencia. Sin embargo, nos parece obligado indicar a las administraciones locales cuales son, a nuestro juicio, las vías más correctas de actuación en estos casos, dado que la intervención municipal ha podido incidir en alguna medida en el mercado funerario, de manera que una empresa que no tenía esta infraestructura en una determinada localidad por una decisión municipal ahora la tiene, reforzado fuertemente su posición en el mismo.

Es indiscutible que la práctica social en los tiempos actuales se orienta por el uso de salas tanatorio-velatorio pero la normativa sectorial no ha juzgado oportuno incluir esta infraestructura entre sus exigencias a los municipios (art. 23.4 del Decreto de Policía Sanitaria y Mortuoria de Castilla y León). La empresa funeraria que posea un tanatorio tiene un mercado potencial mucho más amplio que en caso contrario, pero se trataría sólo de una cuestión sujeta a las leyes de la oferta y la demanda, en la que a priori, no están en juego los intereses públicos.

No obstante, el Tribunal de Defensa de la Competencia ha considerado, en alguna de sus resoluciones, que la negativa injustificada del titular de un tanatorio a permitir el acceso y uso del mismo a otras empresas competidoras podría considerarse como un abuso de posición dominante y sólo estaría justificada en los supuestos en que el uso de la instalación impida al titular de la misma servir adecuadamente a sus clientes.

En el pliego de cláusulas administrativas que rigió la concesión del tanatorio en el Ayuntamiento de Villafáfila, por ejemplo, en el punto relativo a las obligaciones del concesionario se incluye la obligatoriedad de admitir en el servicio a toda persona (no se indica que tenga que ser física) que cumpla los requisitos reglamentarios.

Obviamente el control del servicio corresponde al Ayuntamiento, quien deberá disponer la realización de cualquier actuación que estime necesaria para asegurar la calidad del mismo, y su adecuación a lo previsto en el contrato. Partiendo de que no teníamos constancia de que existiera un reglamento de funcionamiento en el que se recojan los requisitos para ser admitidos en la utilización del velatorio, tal y como señala el pliego, sugerimos al Ayuntamiento su elaboración, para garantizar la libre competencia y en defensa de los derechos de los consumidores y usuarios evitando posibles conflictos.

Se formuló la siguiente resolución al Ayuntamiento de Villafáfila, similar a la que dirigimos a las otras Administraciones locales:

“Que por parte de la Entidad local que VI preside se tengan en cuenta los argumentos contenidos en el cuerpo del presente escrito, en orden al establecimiento y ejercicio de la actividad funeraria en su localidad, garantizando en todo caso la libre competencia en este sector, valorando para ello, la elaboración de un reglamento de funcionamiento de este velatorio-tanatorio”.

2.2.3 Recogida de residuos

Las quejas presentadas este año 2010 en este concreto apartado se han reducido frente a las del año anterior, así se han contabilizado 10 reclamaciones, frente a los 17 expedientes del año 2009. Se han dictado 4 resoluciones.

2.2.3.1. Deficiencias en la prestación del servicio

Un ejemplo de la problemática más habitual que se plantea en estas quejas la podemos ver en el expediente **20091842**. En el mismo se afirmaba que existían numerosas deficiencias en el servicio de recogida de residuos que prestaba la Mancomunidad de Municipios Bierzo Suroeste (León) a una entidad local menor, en concreto a la población de Cabarcos. Al parecer, los contenedores de dos barrios habían sido retirados y los vecinos de los mismos debían desplazarse entre 200 y 400 metros para depositar los residuos, por lo que consideraban que el servicio no se prestaba correctamente.

Solicitada la oportuna información, la mancomunidad aludida nos confirma que los dispositivos de recogida de residuos han sido desplazados, aunque ello ha estado motivado por la reducida anchura de las vías públicas por las cuales no puede transitar el nuevo camión compactador adquirido por la entidad local.

Tras analizar la información remitida concluimos que no existían deficiencias en la prestación del servicio, ni tampoco la nueva ubicación de los contenedores obedecía a una decisión que pudiera calificarse de arbitraria, ya que estaba condicionada por el tamaño del vehículo que se encarga de su retirada. Pese a ello, y aunque corresponde a las entidades locales la potestad de organización de este servicio municipal, creemos que en su ejercicio deben ponderar los distintos intereses en juego, adoptando las medidas alternativas que permitan resolver las reclamaciones debidamente fundadas sobre el funcionamiento del mismo.

En este caso, se plantea la situación de varios vecinos de avanzada edad a los que, como consecuencia de sus dificultades motoras, les resulta muy costoso recorrer los aproximadamente 300 (según la administración) o entre 200 y 400 metros (según la reclamación) que existen entre sus viviendas y el lugar en que están situados los contenedores.

Evidentemente, y siempre en relación con las situaciones personales de los vecinos más afectados o cuyas viviendas están situadas a mayor distancia, no parece que el servicio se preste con la calidad que sería deseable.

Un objetivo fundamental de la Ley 3/1998, de 24 de junio, de Accesibilidad y Supresión de Barreras, es la formulación del principio de accesibilidad para todos. Dicho principio equivale a la idea de accesibilidad universal, que es la más acorde con el principio de igualdad. Las soluciones específicas para el colectivo de personas con movilidad reducida, entre las que se deben incluir las personas de edad avanzada, en la medida en que propician el mantenimiento de entornos discapacitantes, perpetúan el problema, por lo que deben limitarse para aquellos ámbitos en los que resultan estrictamente imprescindibles.

En el supuesto objeto de este expediente, es evidente que no se han adoptado medidas especiales o específicas tendentes a facilitar el acceso al servicio de recogida de basura domiciliar a las personas a la que se alude en la reclamación y ello se traduce en la imposibilidad de acceder al servicio que esa mancomunidad presta al resto de los vecinos o, al menos, no acceder al mismo de manera autónoma, en la forma en la que lo venían haciendo.

Por ello de no resultar procedente variar la ubicación de los contenedores actualmente instalados (extremo cuya decisión incumbe a esa mancomunidad cohonstando los intereses generales y los particulares), parece conveniente arbitrar alguna solución alternativa colocando dispositivos en las proximidades de los barrios a los que se hace referencia en la reclamación, contenedores que luego pueden ser desplazados por el personal de la mancomunidad o por alguna persona encargada específicamente de esta tarea, permitiendo de este modo a todos los vecinos servirse de forma autónoma del servicio de recogida y disminuyendo en parte las dificultades con las que se enfrentan en la actualidad y que han sido motivadas por una decisión de la administración.

Con dicha medida, a juicio de esta procuraduría, se garantizaría la igualdad en la prestación del servicio y se atendería al objetivo de la Ley 3/98 ya citada al facilitar el uso de forma autónoma de un servicio de la comunidad a todas las personas, y en particular a las que tengan algún tipo de discapacidad -arts. 1 y 3.f) de dicha Ley-.

Se formuló la siguiente sugerencia:

“Que por parte de la entidad local que VI preside y en la medida en sus posibilidades financieras, legales o contractuales se lo permitan, se proceda a arbitrar las medidas que considere más convenientes para facilitar a los vecinos de la localidad de Cabarcos, en especial a los de los barrios de La Seara y Las Penelas, el uso o disfrute

autónomo de los servicios de recogida de residuos urbanos, en atención a la situación personal de dichos vecinos”.

La Mancomunidad de Municipios del Bierzo Suroeste aceptó nuestra sugerencia.

2.2.3.2. Inexistencia del servicio

En la queja **20100452**, se aludía a la situación creada a los vecinos del barrio de La Lastra en la ciudad de León ya que, según manifestaban en la reclamación, en esta zona no existían contenedores de recogida convencional -ni orgánica, ni de recogida selectiva- y los instalados (dispositivos de recogida neumática de residuos) se encontraban precintados, lo que impide su uso.

El Ayuntamiento de León, en la información remitida, nos indica la frecuencia y periodicidad de la recogida de residuos, la ubicación de los dispositivos en este barrio y la capacidad de los mismos, considerando que resultan suficientes para cubrir las necesidades de la población residente.

Añaden que aunque desde el año 2007 se vienen realizando intentos para la recepción del sistema de recogida neumática de residuos de este polígono se han hallado deficiencias importantes en las instalaciones (principalmente, filtraciones de agua) que han sido comunicadas oficialmente a la junta de compensación del polígono para su subsanación sin que, hasta el momento de la emisión del informe, se hallan solucionado los defectos.

Respecto del número de contenedores instalados en este barrio, y más en concreto en la C/Antonio Vázquez y sus inmediaciones, a la que específicamente se aludía en la reclamación, tras visitar personal de la institución la zona referida se constató que en dicha calle no existía ningún contenedor, ni de recogida de residuos orgánicos, ni de recogida selectiva. El sistema de recogida neumática instalado y cuya puesta en funcionamiento aún no se ha producido por diversos problemas técnicos, prevé en esta calle hasta tres ubicaciones de recogida (en el inicio, en el final y aproximadamente por la mitad de la misma); suponemos que esta previsión se ajustará a la longitud de la vía pública y al número de viviendas existentes o establecimientos comerciales que se pueden situar en ella.

La recomendación de esta defensoría se dirigió a requerir al Ayuntamiento para la prestación efectiva del servicio, ya que no ha previsto la administración local, como hubiera sido deseable a nuestro juicio, la instalación de dispositivos de recogida provisionales mientras las dificultades del sistema neumático se solucionan.

Las carencias denunciadas pueden provocar, y de hecho provocan como comprobamos tras la visita, el depósito de los residuos en zonas no habilitadas e incluso en solares de las inmediaciones, lo que no sólo deteriora la imagen urbana, sino que puede ser fuente de problemas sanitarios para la población, debiendo la administración adoptar las medidas adecuadas para que estas situaciones no se produzcan.

Se formuló la siguiente resolución:

“Que por parte del Ayuntamiento que VI preside y a la mayor brevedad posible se dote al Barrio de la Lastra, de manera provisional y hasta la puesta en marcha del sistema de recogida neumática instalado, y en especial a la calle a la que se hace alusión en esta reclamación, de los contenedores necesarios para atender a las necesidades de la población, prestando así el servicio en igualdad de condiciones con el resto de vecinos de su localidad, y ubicándolos lo más cerca posible de las viviendas habitadas”.

El Ayuntamiento de León aceptó la resolución, si bien los vecinos han acudido nuevamente a esta procuraduría poniendo de manifiesto el incumplimiento de los compromisos adquiridos. Esta institución debe confiar en la veracidad de la información proporcionada por la administración, aunque se ha considerado adecuado realizar un seguimiento de la situación planteada por si fuera necesaria una nueva intervención de esta defensoría.

2.2.4. Limpieza viaria

Se han presentado un total de 10 reclamaciones, que hacen referencia en su mayor parte al problema que supone para la limpieza viaria y para la salud de la población el paso de rebaños, principalmente de ganado ovino, por las vías urbanas, situación que se viene repitiendo en los últimos años como motivo de queja ante esta procuraduría.

En el expediente **20101018** se aludía a la deficiente prestación del servicio de limpieza viaria en la localidad de San Andrés del Rabanedo (León), en concreto en la C/ El Parque y aledaños, y ello debido, al parecer, al continuo tránsito de ganado. Se afirmaba en la reclamación que esta vía pública se encontraba en un estado insalubre, destacando que resulta una de las más transitadas en la localidad, dado que en las inmediaciones se encuentra un parque, el campo de fútbol, la piscina pública, los colegios e institutos y otras muchas instalaciones municipales, además de numerosas viviendas, por lo que la situación que se denunciaba afectaba a la mayoría de los vecinos.

El Ayuntamiento en su informe nos indicó que la salida de ganado ovino de una instalación cercana hacia su lugar de pasto se produce limitando al máximo aquellas calles por

las que circula. Se había puesto en marcha un servicio especial de limpieza única y exclusivamente para atender los trastornos causados por este rebaño, limpiándose las calles de paso y colindantes diariamente dos veces al día, mañana y tarde, mediante barrendero y barredora mecánica.

No obstante lo manifestado por la administración y a la vista de los datos que se aportaban con la queja, especialmente las fotografías remitidas, nos pareció adecuado reiterar parte de los argumentos sostenidos en anteriores resoluciones a los ayuntamientos que enfrentan problemas similares y que vienen a coincidir con las recomendaciones que efectúan en estos casos los servicios territoriales de sanidad de la Junta de Castilla y León.

Es evidente que las calles y vías públicas son bienes de dominio público, y que dadas las circunstancias del caso estaríamos ante un uso común general de la vía pública que, conforme al art. 76 RBEL, se ejercerá libremente de acuerdo con su naturaleza. Dicho esto, también es cierto que el uso de las vías públicas no es completamente libre, ya que el mismo precepto nos indica que el uso común general habrá de hacerse de acuerdo con las leyes, reglamentos y demás disposiciones.

Al no existir normas que con carácter general regulen el paso de ganado por las vías urbanas, ha de estarse a las decisiones que el ayuntamiento adopte al respecto; puesto que resulta incuestionable la competencia municipal para el establecimiento de normas de policía para el uso de las vías públicas.

La recomendación de esta institución se dirigió en esa dirección. Esto es, tal vez por la vía del reglamento u ordenanza pueda la Administración local adoptar alguna decisión que solucione el problema al que se hace alusión en la queja, si bien comprendemos que establecer medidas que imposibiliten el tránsito de ganado por vías urbanas puede ser imposible si la explotación se encuentra en las inmediaciones del casco urbano; quizá pueda ofrecer para los animales itinerarios alternativos o, al menos, restringidos a unas determinadas calles, si ello fuera materialmente posible, cosa que se desconoce.

En las resoluciones que se dictan por esta procuraduría se suele recomendar a los ayuntamientos, además, la elaboración de una ordenanza reguladora del servicio de limpieza. El objetivo fundamental de una ordenanza de limpieza es la regulación de las actividades y servicios de limpieza de los espacios de uso público y de las medidas tendentes a su conservación para conseguir las condiciones adecuadas de salubridad, ornato y bienestar ciudadano.

En este orden de cosas, señalar que la mayoría de las ordenanzas de limpieza que hemos tenido ocasión de manejar regulan la tenencia y el paso de animales por la vía pública y, habitualmente, se prohíbe el paso de ganado por las mismas, a excepción de aquellas zonas en que expresamente se autorice por el ayuntamiento.

En las zonas rurales y de tradición ganadera resulta necesario compatibilizar los usos ganaderos tradicionales con el resto de actividades. Castilla y León tienen por tradición y realidad social una marcada vocación agrícola y ganadera, y es la actividad y pujanza del sector primario decisiva, no sólo para el desarrollo rural, sino para fijar población.

Pero las actividades del sector primario ya no se llevan a cabo como en tiempos pasados y se ha aceptado de manera general que deben respetar los valores ambientales de los lugares de ejercicio de las mismas. En cuanto a los servicios públicos, el nivel de exigencia de los ciudadanos ha aumentado, sobre todo en los servicios en los que puede existir una afectación de la salud pública o del medio ambiente, por ejemplo, el abastecimiento de agua, la eliminación de residuos o la limpieza de los lugares públicos, y a esa demanda debe dar respuesta la administración.

Si no es posible que el rebaño o los rebaños circulen preferiblemente fuera de casco urbano, creemos que el ayuntamiento como responsable de la limpieza viaria deberá incrementar la frecuencia y la limpieza de las vías públicas por las que el mismo transita para proteger la salud de la población (art. 43 CE). Si la situación de las calles aludidas requiere la realización de tareas más intensas o más frecuentes que en el resto de localidades o calles del municipio para mantener el mismo nivel de limpieza, dichas tareas se deberán realizar, con independencia del origen del problema.

Se formuló la siguiente resolución:

“Que por parte de la Corporación Municipal que VI preside se vigile estrictamente el mantenimiento de las condiciones de limpieza de las vías públicas de su localidad que resultan afectadas por el tránsito de ganado, a fin de evitar problemas de salubridad.

Que se valore la posibilidad de regular mediante ordenanza el desplazamiento de ganado, si fuese posible, fijando rutas para que éste no transite por casco urbano. Si esto no es posible, valore la posibilidad de incrementar en dichas vías públicas la frecuencia, intensidad o medios para la prestación de este servicio público obligatorio”.

El Ayuntamiento de San Andrés del Rabanedo (León) rechazó nuestra resolución.

2.2.5. Abastecimiento domiciliario de agua potable

Ya hemos señalado que el abastecimiento de agua continúa siendo el servicio público respecto del cual más reclamaciones se presentan por los ciudadanos de Castilla y de León, así en el año 2010 se han tramitado un total de 45 expedientes frente a los 38 del año 2009, y además se han iniciado varias actuaciones de oficio. Se han dictado 18 resoluciones en esta materia, que abarcan numerosos aspectos de la prestación del servicio (problemas de las captaciones, cuestiones sanitarias, mantenimiento de las redes, expedientes sancionadores, etc.) y se han cerrado 7 expedientes tras constatar la inexistencia de irregularidad.

2.2.5.1. Inexistencia del servicio. Problemas sanitarios

En el expediente **20091985** se aludía a la existencia de problemas en la prestación de este servicio en la localidad de Navalmanzano (Segovia).

Según se manifestaba en el escrito que dio origen al expediente de queja, hacía más de un año se alertó a la población, ya que el agua del abastecimiento no era potable por la presencia de altos niveles de arsénico. Durante los primeros meses, el Ayuntamiento venía proporcionando el agua en garrafas, pero se había informado que el agua dejaba de ser gratuita y debía ser abonada por los consumidores, sin que se conocieran las razones de dicho cambio de criterio.

Añadía la reclamación que no se informaba del problema a los vecinos y que estos desconocían el tiempo que esta situación se iba a mantener, así como las medidas que se estaban adoptando para recuperar la normalidad en el suministro.

El Ayuntamiento nos remitió un completo informe sobre la situación creada, las medidas que se habían adoptado y concretaba la información que se proporcionaba a los usuarios del servicio.

Resultan cada vez más frecuentes los casos de localidades, sobre todo ayuntamientos pequeños y con poca capacidad económica, que, como Navalmanzano, no pueden abastecerse de manera ordinaria de las captaciones tradicionales, pues aunque el caudal que se obtiene de las mismas resultara suficiente, el agua así obtenida presenta altos niveles de arsénico, de nitratos o de otros contaminantes, lo que la convierte en no apta para suministrar a la población.

En estos casos, tras recordar que el abastecimiento que se deba realizar por medio de cisternas o bien el suministro de agua embotellada son soluciones puntuales y temporales, concluimos que debe buscarse la mejor manera de recuperar la normalidad del suministro, en

línea con la actuación que está llevando a cabo el Ayuntamiento, a la vista de la información que nos remitió, por lo que ningún reproche en ese sentido se realizó desde esta procuraduría.

La mínima experiencia que nos ha proporcionado el contacto con otras administraciones locales que han afrontado situaciones similares nos animó a sugerir algún otro tipo de actuación, por si pudiera ser de aplicación en esa localidad en concreto, además de indicar al Ayuntamiento de Navalmanzano las líneas de subvención y ayuda específica que viene convocando la Junta de Castilla y León para afrontar estos problemas.

Independientemente de las medidas que el Ayuntamiento, junto con otras administraciones, pueda y deba adoptar para garantizar cuanto antes la normalización del suministro de agua potable nos parecía adecuado incidir en el hecho de que es obligación de todas las administraciones implicadas, y de los gestores del abastecimiento en particular, facilitar información suficiente, adecuada y actualizada a los vecinos del municipio, y ello conforme establece el art. 29 del RD 140/2003, de 7 de febrero, por el que se establecen los criterios sanitarios de la calidad del agua de consumo humano.

Se formuló la siguiente resolución, que resultó aceptada por el Ayuntamiento de Navalmanzano (Segovia):

“Que por parte de la Entidad local que VI. preside, se sigan adoptando cuantas medidas resulten necesarias para garantizar, en el plazo de tiempo más breve posible, el restablecimiento y la normalización del suministro de agua potable y la calidad del mismo en la localidad de Navalmanzano articulando los mecanismos pertinentes para que la misma se ajuste a los parámetros contenidos en el Real Decreto por el que se establecen los criterios sanitarios de la calidad del agua de consumo humano, -RD 140/2003, de 7 de febrero-.

Que solicite, en caso de carecer de medios para ello, la colaboración de la Diputación Provincial de Segovia o de la Junta de Castilla y León a través del Fondo de Cooperación Local, o de otras ayudas a las que se hace referencia en el cuerpo de esta resolución.

Que se mantengan debidamente informados de los aspectos señalados, y de las medidas adoptadas a los vecinos de su localidad”.

2.2.5.2. Prestación del servicio por un particular

En la reclamación **20101430**, a la que se acumularon posteriormente otras 10 quejas, se planteaba la posible existencia de irregularidades en la prestación del servicio de

abastecimiento de agua potable que se realiza en la localidad de Tera, perteneciente al municipio de Almarza (Soria).

Al parecer, los vecinos de la urbanización “Estanque de Tera” se abastecen de un pozo cercano a la misma y este servicio, mínimo y obligatorio para la entidad local, se presta por un particular, que cobra precios muy distintos y superiores a los que se abonan por el resto de vecinos de la localidad, lo que supone una clara desigualdad y diferencia de trato, discriminatoria e injustificada.

Solicitada la oportuna información, el Ayuntamiento de Almarza nos indica que todos los propietarios de fincas situadas en esta urbanización aprobaron los estatutos de una entidad urbanística de conservación y que la misma asumió por voluntad propia la prestación del servicio de abastecimiento de agua y, por tanto, los gastos de consumo, mantenimiento, conservación, cuidado, vigilancia etc., en los términos relatados en el art. 3.2 de los estatutos.

Desconocía el Ayuntamiento, según nos indicaba, las cuestiones relativas a las condiciones sanitarias de la captación, la señalización, etc., así como los controles e informes sanitarios de este abastecimiento.

Tras analizar la situación de esta entidad urbanística colaboradora, a la luz de la normativa que resulta aplicable, recordamos que el primer objeto de este tipo de entidades es la conservación de la urbanización y el mantenimiento de las dotaciones e instalaciones de servicios públicos. Tal deber habrá de concretarse en cada actuación.

En este caso en la memoria justificativa del plan parcial en cuanto a la conservación y mantenimiento de la urbanización se señala que correrá a cargo de los promotores durante un plazo de tres años, transcurrido el cual corresponderá ayuntamiento. El plan parcial no prevé la constitución de esta entidad de conservación, aunque en todo caso esta cuestión (la constitución -obligatoria o voluntaria- de esta entidad de conservación) no es objeto del presente expediente de queja, ni siquiera se aludió en la reclamación a la existencia de dicha entidad y ello probablemente porque los reclamantes conocen que la misma no está prestando el servicio de abastecimiento, como afirma erróneamente el Ayuntamiento, sino que lo hace una mercantil, quizá constituida en su día por el promotor.

En la memoria informativa del plan parcial (punto 7 -infraestructuras-) se señala respecto del abastecimiento de agua que las captaciones realizadas por el ayuntamiento garantizan una reserva de agua suficiente para el incremento poblacional que la actuación suponga. Añade que la cota del depósito es suficiente para el abastecimiento de la zona planteada, siendo igualmente sencilla la conexión con la red municipal.

Con tales previsiones se ejecutaron las obras de la urbanización y se produjeron las transmisiones de las viviendas unifamiliares, y en este punto el núcleo de la cuestión planteada es, a nuestro modo de ver, si la entidad de conservación puede y debe prestar en este caso concreto este servicio público (quedando quizá en el marco de las relaciones internas entre la entidad de conservación y la mercantil si efectivamente la primera ha encargado a la segunda esta prestación, cuestión civil que esta institución no puede supervisar) y, por otro lado, las posibilidades de control del servicio que ostentaría la Administración local, tanto respecto de la garantía sanitaria del abastecimiento, como sobre el control de los precios que se giran a los vecinos afectados.

En el caso analizado, no existe una referencia expresa a la prestación del servicio de abastecimiento, ni se enumeran las infraestructuras que forman parte del mismo y que deben mantenerse por la entidad de conservación (pozos, depósitos, bombeos, estación de tratamiento, etc.).

Dada nuestra función institucional de defensa, mejora y protección de los derechos constitucionales de los ciudadanos, recordamos que el servicio de abastecimiento de agua potable es un servicio mínimo y obligatorio para todos los municipios -arts. 25, 26 y 18.1.g), todos de la LBRL-. La previsión legal pretende hacer efectivo el derecho de todos los ciudadanos a acceder a este bien, habida cuenta de su carácter básico y esencial.

No obstante hemos tenido ocasión de examinar supuestos en los que se produce un suministro privado de agua, que suele tener una duración limitada, aunque puede convertirse en una solución permanente si se trata del único medio de contar con abastecimiento domiciliario de agua potable.

Las previsiones de la normativa sectorial de aguas se refieren a la posibilidad de obtener la correspondiente concesión demanial para el abastecimiento a urbanizaciones aisladas “que no puedan ser abastecidas desde la red municipal”, con lo que se nos ofrece ya el dato determinante de lo que será este suministro privado de agua a tales urbanizaciones y del hecho de que la prestación se realice al margen del servicio municipal, recogiendo los arts. 124 y 125 del RDPH los trámites que deben evacuarse en cada caso y los informes que han de solicitarse tanto a la administración sanitaria como local.

En este caso, no tenemos constancia de que el Ayuntamiento certificara la imposibilidad de abastecer la urbanización desde las redes municipales, como prevé esta normativa, y ello probablemente por el hecho de que esta contingencia no se recogía en el plan parcial, el cual preveía, como ya hemos dicho, conexión a la red municipal de la localidad de Tera.

Las urbanizaciones receptoras de caudales de agua destinadas al abastecimiento al margen de las redes municipales a las que alude el RDPH, en cuanto ubicadas en suelos urbanos o urbanizables como suelos aptos para la edificación, están sujetas al cumplimiento de unas características básicas determinantes de la urbanización, entre las que se encuentran precisamente la previa materialización de un sistema de abastecimiento de agua.

Podría pensarse que la naturaleza del suministro de agua en el supuesto analizado nos lleva a la aplicación de un régimen general de derecho privado, en atención a la naturaleza de los sujetos entre los que se entabla la relación, ajenos en principio a la condición de administración pública, y así parece considerarlo el Ayuntamiento de Almarza, que ignora si se realizan en este abastecimiento los controles sanitarios preceptivos.

Sin embargo, la naturaleza de la actividad de que se trata obliga a adoptar una posición distinta, configurando al municipio como responsable último de la actividad, lo que supone en último término, la aplicación de un régimen exorbitante propio del servicio público.

Pero en todo caso, y aunque se entendiera que estamos ante una prestación de carácter privado al margen de la responsabilidad municipal, el régimen al que debe sujetarse quedaría en todo caso matizado, a nuestro juicio, por la necesaria intervención administrativa en relación con dos aspectos: la protección sanitaria del suministro y la autorización de las tarifas del abastecimiento.

En cuanto a la calidad sanitaria de las aguas de abastecimiento a poblaciones, nos debemos remitir a lo dispuesto en los arts. 57.1 de la Ley 1/1993, de 6 de abril, de Ordenación del Sistema Sanitario de Castilla y León, la LBRL, art. 25.2.h) y la Ley de Régimen Local de Castilla y León, art. 20.1.l) y m) cuando disponen que el municipio es el responsable último de la calidad sanitaria del agua puesta a disposición del consumidor en su término municipal, debiendo velar en estos casos en el que la gestión corresponda a un particular, para que este realice todos los controles a los que viene obligado.

El ayuntamiento debe comprobar que el gestor del abastecimiento cumple escrupulosamente con la realización de los controles mínimos, que se realizan los tratamientos de desinfección, que se registran las incidencias, que los análisis se realizan con la frecuencia aconsejada en función de la población abastecida y que las personas que realizan las tareas en las zonas de abastecimiento cumplen con los requisitos técnicos y sanitarios que exige el RD 202/2000, de 11 de febrero, por el que se establecen las normas relativas a los manipuladores de alimentos, procediendo, en caso contrario, la intervención municipal, imponiendo las medidas oportunas que garanticen unos niveles óptimos de calidad y de cantidad en los suministros.

Respecto a la autorización de las tarifas, se aludía en la reclamación específicamente a la existencia de desigualdad respecto de los precios que se aplican a los habitantes de la urbanización y al resto de vecinos de Tera.

En relación con este asunto y, pese a que resulta ciertamente controvertida la cuestión de la eventual autorización por las comisiones de precios (La Comisión Regional de Precios de Castilla y León se encuentra regulada por el Decreto 29/2007, de 22 de marzo) de las tarifas de los abastecimientos en estos casos de suministros privados, la jurisprudencia es clara al señalar que no nos encontramos con una situación de prestación del servicio público como consecuencia de una previa concesión administrativa, sino de un suministro de agua potable que se sitúa en la más amplia esfera de la libertad de empresa en el marco de la economía de mercado de que nos habla el art. 38 de la Constitución, si bien mediatizada por el correspondiente intervencionismo administrativo, al venir encuadrado el servicio de abastecimiento de agua a poblaciones en el de precios autorizados.

Creemos que dado el carácter esencial que adquiere el suministro de agua potable y la obligatoria aplicación de determinadas reglas de carácter jurídico-público, parece lógico entender que estas tarifas deben someterse a algún tipo de intervención administrativa que fije límites máximos y evite la especulación y el enriquecimiento de un particular a costa de un bien que es de dominio público. En este sentido, la recomendación que esta institución ha realizado en ocasiones anteriores ante supuestos similares se ha dirigido a sugerir a los ayuntamientos que pongan en conocimiento de la Comisión de Precios la situación que respecto de estos concretos abastecimientos de agua potable se está produciendo, por si procede su intervención, al tratarse de un supuesto de precio autorizado. Se formuló la siguiente resolución:

“Que por parte de esa Entidad Local que Ud. preside se proceda a valorar la adopción de las medidas precisas para la prestación municipal en la Urbanización Estanque de Tera del servicio de abastecimiento de agua potable, garantizando así, la calidad y la regularidad en el suministro de agua de consumo humano, y en cumplimiento de los compromisos contenidos en el Plan Parcial.

Que, mientras el prestador del servicio sea privado, se articulen todos los mecanismos pertinentes para controlar que la calidad sanitaria de dicho abastecimiento se ajusta en todo momento a los parámetros contenidos en el Real Decreto por el que se establecen los criterios sanitarios de la calidad del agua de consumo humano, – RD 140/2003, de 7 de febrero-, y al Programa de vigilancia sanitaria del agua de consumo humano de Castilla y León, requiriendo su estricto cumplimiento a dicho gestor privado.

Que por parte de ese ayuntamiento se dé cuenta a la Comisión de Precios de Castilla y León de las circunstancias que concurren en este supuesto a los efectos que procedan”.

Con posterioridad a la fecha de cierre del Informe y en la fase de elaboración del mismo, el Ayuntamiento de Almarza nos comunicó la aceptación parcial de nuestra resolución.

2.2.6. Saneamiento

En el expediente **20091503** se denunciaba la falta de conexión al saneamiento municipal de más de diez viviendas situadas en una calle de la localidad de Villalcampo (Zamora); al parecer los vecinos vienen reclamando la prestación de este servicio al menos desde el año 1995.

En el informe remitido se indica que las viviendas afectadas se sitúan en una cota inferior a la red existente, por lo que considera la Administración local que existe una cierta dificultad técnica para la prestación del servicio. Estas viviendas evacúan sus aguas residuales a pozos ciegos en unos casos y, en otros, sencillamente no hay evacuación, al subsumirse en las tierras y otros elementos situados en las fincas, según se informa.

Esta institución es consciente de las dificultades que puede entrañar en algunos núcleos de población la sustitución o eliminación de las viviendas que no cuentan con conexión a la red de saneamiento; ahora bien, creemos que sólo deben mantenerse este tipo de situaciones en casos muy excepcionales. En el supuesto analizado, el Ayuntamiento no nos aporta informes técnicos que justifiquen la imposibilidad de la conexión a la red y que puedan justificar el mantenimiento de pozos negros o fosas sépticas, máxime cuando en la actualidad existen sistemas de bombeo o de impulsión que palian la imposibilidad de evacuar por gravedad que sufren determinados núcleos de población, como puede ser el caso de la calle a la que se aludía en el escrito de queja.

Se formuló la siguiente resolución al Ayuntamiento de Villalcampo:

“Que por parte de esa Corporación local que V.I. preside se adopten las medidas pertinentes para que, en el plazo más breve posible, se facilite la conexión al saneamiento municipal de las viviendas a las que se alude en esta reclamación y que no cuentan en la actualidad con el referido servicio.

Que mientras dicha conexión no se realice, se controle que no se producen filtraciones o vertidos al exterior que puedan poner en peligro la salud de la población.

Que se solicite, caso de carecer de medios materiales y personales para ello, la asistencia oportuna a la Excm. Diputación Provincial de Zamora y/o a la Junta de Castilla y León con cargo al Fondo de Cooperación Local (Decreto 53/2002 de 4 de abril)".

El Ayuntamiento aceptó nuestra resolución.

2.2.7. Servicios mínimos en anejos o pedanías

Todos los años se plantean quejas por parte de los vecinos de pequeñas localidades, anejos de población o pedanías, que denuncian deficiencias en la prestación de los servicios mínimos obligatorios o dificultades, incluso imposibilidad, de acceso a determinados núcleos de población.

En el expediente **20101168**, se denunciaban las carencias en cuanto a pavimentación y alumbrado público de La Mallona, anejo del municipio de Golmayo (Soria).

Según se señalaba, la mayoría de las vías públicas, calles y plazas de esta localidad se encuentran sin pavimentar o su pavimentación es muy deficiente. Además, muchas de ellas tampoco cuentan con alumbrado público, hecho que ha sido puesto de manifiesto con reiteración ante la Administración municipal, sin que se atiendan estas peticiones.

El Ayuntamiento de Golmayo en el informe remitido nos indica las vías que se encuentran pavimentadas, la situación del alumbrado en las mismas y añade que únicamente hay cuatro personas empadronadas en este núcleo.

Recordamos al Ayuntamiento que los servicios cuyas carencias se resaltaban en la reclamación y se reconocían en parte por la administración son, conforme señala el art. 26.1.a) de la Ley de Bases de Régimen Local, servicios públicos mínimos y que los municipios deben ejercer en todo caso las competencias sobre los mismos cualquiera que sea el número de habitantes con los que cuente la entidad local.

Se recordaron igualmente las líneas de ayuda con las que puede contar ese Ayuntamiento para afrontar las inversiones necesarias para prestar estos servicios en las debidas condiciones y se consideró adecuado formular la siguiente resolución, que se encontraba pendiente de respuesta a la fecha de cierre de este Informe:

"Que por parte de la Corporación Municipal que VI preside, se sigan articulando los mecanismos pertinentes para llevar a cabo la pavimentación y el alumbrado público que resulte necesario en las vías públicas del núcleo de La Mallona, perteneciente a su

municipio, haciendo uso para ello, si lo considera conveniente de los medios y ayudas de que dispone de conformidad con lo dispuesto en la presente resolución.

En caso de carecer de medios materiales o humanos, solicite la colaboración de la Excm. Diputación Provincial de Soria o de la Junta de Castilla y León, con cargo al Fondo de Cooperación Local".

En el expediente **20100232** se ponían de manifiesto las dificultades de acceso al núcleo de Navas de Sobremonte, perteneciente al municipio de Aguilar de Campoo (Palencia), localidad en la que sólo reside una familia permanentemente y en la que existe una explotación ganadera; por ello, se incidía en la queja en que los problemas en el camino de acceso no sólo dificultan la vida diaria de las personas que allí residen, sino también la actividad económica aludida. La resolución dictada por esta institución se dirigió a recomendar al Ayuntamiento de Aguilar de Campoo que mantenga el acceso referido en condiciones adecuadas de conservación y utilización, recomendación que resultó aceptada por dicha entidad local.

Similares cuestiones se plantearon en el expediente **20091612**, aunque en este caso el núcleo respecto del que se demandaban diversos servicios, Prada de la Sierra, perteneciente al municipio de Santa Colomba de Somoza (León), permanecía abandonado desde los años 70. Un grupo de antiguos vecinos y descendientes de personas nacidas en esta localidad estaban interesados en poner en valor y recuperar no sólo las propiedades privadas sino también los bienes de dominio público como las calles, fuentes y vías de acceso para poder fijar en este núcleo segundas residencias, viviendas de verano o de fin de semana, potenciar el turismo rural, etc.

Se solicitaba en la queja la mediación de esta institución puesto que se habían alcanzado algunos compromisos con el Ayuntamiento de Santa Colomba, si bien los reclamantes requerían una mayor implicación de la Administración local. Se analizó por parte de esta defensoría la situación de la pista forestal que daba acceso a este núcleo, el estado de las fuentes públicas, dada la inexistencia de red pública de abastecimiento de agua, y la situación de las vías públicas, realizando en nuestra resolución una serie de recomendaciones concretas en cuanto a las necesidades analizadas y una más general respecto del apoyo municipal a los esfuerzos individuales para la dinamización y fijación de población en el núcleo referido. El Ayuntamiento de Santa Colomba de Somoza (León) aceptó nuestra resolución.

2.2.8. Pavimentación de vías públicas

Se han presentado 16 reclamaciones solicitando la pavimentación de vías públicas en diversas localidades de nuestra Comunidad Autónoma, dictándose un total de 8 resoluciones, todas ellas aceptadas por la administración a la que nos dirigimos.

Por ejemplo, en el expediente **20092436**, se aludía a la carencia de pavimentación, de la parte trasera de varios inmuebles situados en la localidad de Herrera de Valdecañas (Palencia). Tras recibir el informe municipal, se recordó la condición de servicio público obligatorio que ostenta la pavimentación de vías públicas y su evidente incidencia en la calidad de vida de la población y en el derecho de los ciudadanos a una vivienda digna. Tras realizar el oportuno repaso a las posibles ayudas que puede obtener la Entidad local para afrontar la realización de la infraestructura que demandaban sus vecinos, se formuló la siguiente resolución:

“Que por parte de la Corporación Municipal que V.I. preside se articulen los mecanismos necesarios para efectuar, en la parte de la C/ Cervantes a la que se alude en este expediente, la pavimentación y el acondicionamiento que resulte necesario.

Para ello puede hacer uso de las ayudas de que dispone de conformidad con lo dispuesto en la presente resolución.

En caso de carecer de medios materiales o humanos, solicite la colaboración de la Excm. Diputación Provincial de Palencia o de la Junta de Castilla y León, con cargo al Fondo de Cooperación Local”.

El Ayuntamiento de Herrera de Valdecañas (Palencia) aceptó nuestra resolución.

2.2.9. Otros servicios públicos

2.2.9.1. Arbolado público

En el expediente **20100335** se denunciaba la realización por parte del Ayuntamiento de la Vid y Barrios (Burgos) de una tala y poda indiscriminada de árboles en las zonas ajardinadas de la localidad de Guma.

Solicitada la oportuna información, se remitió informe en el cual se hacía constar que se había tratado de una intervención de urgencia, ya que las raíces levantaban las aceras y provocaban averías y roturas de tuberías. También se indicaba que las labores se realizaron por un operario del Ayuntamiento, con el asesoramiento del guarda forestal de la zona y que estuvieron controladas en todo momento por el Ayuntamiento.

El cuidado de parques y jardines constituye de conformidad con el art. 20.1 de la Ley 1/98, de 4 de junio, de Régimen Local de Castilla y León, una competencia municipal, art. 25.2.d) LBRL, y también lo es la protección del medio ambiente, art. 25.2.f) LBRL.

Los árboles reducen los niveles de contaminación atmosférica y acústica, además de frenar los procesos de erosión y sin duda forman parte del patrimonio esencial de los pueblos como elemento característico de su paisaje; por ello, cada vez en mayor medida, se introducen en la gestión de parques y jardines criterios de cuidado y mantenimiento de arbolado, adoptando medidas que garanticen a largo plazo y bajo óptimas condiciones la supervivencia de estos vegetales.

En este caso, no constan informes técnicos y no sabemos si los árboles se encontraban o no muy deteriorados, o muy cercanos a las viviendas, y estaban causando los daños que se esgrimen por el Ayuntamiento. No es misión de esta institución realizar una labor de suplantación de las competencias que tienen atribuidas las entidades locales. Creemos que son los técnicos los que deben estudiar, aconsejar e informar lo más conveniente en cada caso e incluso indicar la procedencia o no de realizar una nueva plantación; el responsable político debe analizar estos informes, decidir y facilitar, a su vez, la información a los ciudadanos, justificando las plantaciones, arranques o eliminación de los árboles en función de las condiciones ecológicas, la posibilidad de recursos, los medios de gestión posteriores y la financiación disponible para los trabajos.

No obstante, entendemos que resulta adecuado recordar que el “valor” de un árbol ornamental sobrepasa el simple costo de su reposición, al tener en cuenta no sólo su función ecológico-paisajística, sino también la histórica o la sociológica, y este valor estimado del árbol o de un conjunto de árboles como es el caso, debe tenerse en cuenta y servir de ayuda a la toma de decisiones sobre supresión de arbolado, y también sobre su reposición.

Se formuló la siguiente sugerencia:

“Que por parte de la Corporación municipal que VI preside se valore la posibilidad de reponer, en el plazo de tiempo más breve posible todo o parte del arbolado de la localidad a la que se hace alusión en la queja, dejando los mismos en condiciones de ser utilizado por los vecinos.

Que valore la posibilidad de tener en cuenta, para futuras actuaciones sobre la materia, las sugerencias efectuadas en el cuerpo de este escrito”.

El Ayuntamiento de La Vid y Barrios (Burgos) aceptó esta sugerencia.

2.2.9.2. Zona de juego infantil

En el expediente **20101131**, se demandaba la intervención de esta institución ante el deficiente estado del único parque infantil ubicado en la localidad de Muñoz, perteneciente al Municipio de La Fuente de San Esteban (Salamanca).

Se solicitó el pertinente informe a la administración implicada, indicando el Ayuntamiento que realiza en el mismo labores de limpieza y mantenimiento en función de las necesidades y del personal al servicio de la administración. Añade, entre otras consideraciones, que en el municipio existe una zona infantil inaugurada recientemente para uso y disfrute de todos los vecinos de la localidad, entre los que se encuentran los residentes en el núcleo de Muñoz.

Se realizaron diversas consideraciones generales respecto de la seguridad en las zonas infantiles, y más concretas en cuanto a la instalación aludida, a la vista de las fotografías que se aportaron con la queja que ponían de manifiesto que los equipos eran obsoletos y no se realiza en los mismos ninguna labor de mantenimiento o conservación.

Se formuló la siguiente recomendación:

“Que por parte de la Corporación municipal que VI preside se adopten las medidas necesarias para mantener la zona de juego infantil de la localidad de Muñoz, perteneciente a su municipio, en condiciones de ser usada por los menores con total seguridad, retirando o sustituyendo los elementos de juego siempre que ello resulte necesario.

Que en las próximas actuaciones que se realicen por ese Ayuntamiento para la instalación o remodelación de las zonas de juego infantil se sigan las recomendaciones que se contienen en el Informe de Seguridad elaborado por esta Institución y que se encuentra disponible en nuestra página web”.

A la fecha de cierre de este Informe anual, el Ayuntamiento de La Fuente de San Esteban aún no había dado respuesta a nuestra resolución.

2.2.9.3. Instalación deportiva de uso público. Molestias

En el expediente **20101358** se hacía referencia a las graves molestias que sufrían unos vecinos de la localidad de Villaobispo de las Regueras, perteneciente al municipio de Villaquilambre (León), por la instalación junto a su vivienda de una zona con canchas deportivas y juegos infantiles de titularidad pública.

La absoluta colindancia entre la vivienda y los elementos de juego instalados hace que, al parecer, el inmueble reciba constantes impactos de balón. Además, los elementos de juego pueden ser utilizados por cualquier persona para acceder a esa propiedad, con el consiguiente riesgo para los ocupantes de la misma.

En el informe municipal consta que esta parcela se eligió para realizar una instalación deportiva dadas las continuas reclamaciones vecinales y puesto que se trata de una calle en fondo de saco, con lo que la velocidad de los vehículos es más lenta, favoreciendo que se puedan evitar posibles atropellos a las personas usuarias del parque, principalmente niños.

Por razones presupuestarias se procedió a acercar las instalaciones a la calzada, reduciendo la superficie a urbanizar y abaratando su implantación, lo que implicó que la cancha polideportiva quedase anexa a la parcela afectada. Se ha encargado la implantación de unas redes que eviten casi al 100% la caída de balones o pelotas hacia la finca del reclamante y está pendiente el cierre perimetral de la zona de juegos, para mejorar la seguridad de los niños que disfrutan del parque.

En el caso analizado los vecinos aluden a la perturbación grave de su tranquilidad, dada la colindancia de la zona deportiva con su vivienda y no sólo por los posibles destrozos que la caída de elementos, como balones, puede causar en su propiedad, sino también por la relativa facilidad de acceso de cualquier persona a la misma realizando un apoyo en la protección de la zona deportiva (aunque también debemos decir que parece fácil el acceso por la propia configuración del vallado del jardín o patio, la situación de la valla perimetral de la cancha deportiva facilita sin duda el apoyo).

En estos casos, pese a lo atendible y legítimo de las peticiones formuladas por los interesados, la Administración local implicada se halla en la necesidad de valorar los efectos negativos que el traslado o clausura de la instalación deportiva puede ocasionar a los vecinos del barrio, dada la función social que este tipo de instalaciones están llamadas a cumplir.

El Ayuntamiento puede valorar el establecimiento de medidas del uso de estos espacios públicos, mediante ordenanza o reglamento, puede limitar a ciertas horas las actividades deportivas que se realizan en este o en otros recintos, siempre teniendo en cuenta la realidad social de la población y dado que no existen instalaciones deportivas municipales en la zona. Esta medida no bastará si correlativamente no se adoptan las necesarias en orden a su cumplimiento, a través de la oportuna vigilancia que debe llevar a cabo la policía local, con la imposición de sanciones a quienes incumplan lo ordenado.

Resulta evidente que tanto si existe cerramiento como si no existe, el propietario de la

instalación, en este caso el Ayuntamiento, es responsable por los daños que con sus inmisiones pueda causar en la finca ajena, bien a través de las acciones u omisiones de personas o por otros medios. Entonces, los daños que con sus juegos puedan ocasionar los niños y jóvenes en las fincas colindantes deben ser evitados por quien realmente los ocasiona y al que, en derecho, le puede ser requerida y demandada responsabilidad, en este caso la Administración local, que resulta ser la titular de la pista polideportiva y de la zona de juegos.

Se formuló la siguiente resolución:

“Que por parte de la Corporación Local que VI preside se valore la posibilidad de limitar, estableciendo un horario de utilización, los juegos deportivos en la zona objeto de este expediente de queja, de manera que se eliminen las molestias causadas a los vecinos.

Si se adopta esta decisión, debe realizar un seguimiento de las medidas adoptadas vigilando el cumplimiento de las mismas, e intensificándolas si resulta necesario, o ante los requerimientos de los afectados.

Que se realice un cerramiento de la instalación que impida, al menos en la zona colindante a la vivienda aludida, las molestias a los vecinos causadas por la existencia de la citada pista polideportiva”.

El Ayuntamiento de Villaquilambre (León) a la fecha de cierre de este Informe anual aún no había dado respuesta a nuestra resolución.