ACTUACIONES DE OFICIO

ACTUACIONES DE OFICIO

La institución del Procurador del Común ha tramitado de oficio 35 expedientes durante el año 2011.

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

ACTUACIONES DE OFICIO 2011

FUNCIÓN PÚBLICA

En la actuación de oficio **20110076** se planteaba la existencia de supuestas irregularidades en la oposición convocada por la Mancomunidad Municipal para el Saneamiento Integral de León y su Alfoz para la cobertura de una plaza de técnico de administración general. Lo más llamativo del caso era que únicamente uno de los 28 aspirantes había superado el primer ejercicio del proceso selectivo.

En este caso, la colaboración de la Mancomunidad con esta procuraduría fue excelente y la información requerida nos fue enviada con gran celeridad.

Por lo que se refiere a la constitución del tribunal calificador, del informe remitido se desprendía que la mayoría de los miembros eran licenciados en derecho, y por ello, cabía considerar que se había dado cumplimiento al principio de especialización y profesionalidad de los órganos de selección del art. 60 de la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público.

Por otra parte, esta institución valoró el ejercicio tipo test planteado y si bien es cierto que llamaba la atención que únicamente había aprobado el ejercicio un solo aspirante, consideramos que la dificultad del ejercicio tenía pleno encaje en la discrecionalidad técnica del tribunal y no cabía reprochar su actuación.

También había de tenerse en cuenta que la oposición consistía en la práctica de tres ejercicios obligatorios y, por lo tanto, el único aspirante que superó el primer ejercicio aún no había superado el proceso selectivo y debería superar los dos ejercicios restantes (un tema escrito entre tres extraídos al azar del programa, a desarrollar en un tiempo máximo de dos horas y la prueba práctica, consistente en uno o más supuestos, a desarrollar también en dos horas), pudiendo incluso quedar la plaza desierta.

Junto con el informe, la Mancomunidad nos remitió copia de los dos recursos presentados contra el curso del proceso selectivo.

El primer recurso se fundamentaba básicamente en el incumplimiento de la obligación de constituir el tribunal con un miembro de la Administración de la Comunidad de Castilla y León. Para motivar el recurso, se adjuntaba copia de un dictamen del Consejo Consultivo de Extremadura (Dictamen 72/2009, de 26 de marzo), que concluía que el art. 4 f) del RD

896/1991, de 7 de junio, no estaba derogado explícitamente por el art. 60 del Estatuto Básico del Empleado Público y que, por ende, seguía vigente la exigencia de solicitar la designación de un representante de la Administración autonómica en los tribunales que se designen para la selección de los empleados públicos en las entidades locales.

El recurrente también presentaba un extracto de una recomendación del Diputado del Común (nº 1792/08) al Cabildo Insular de Fuerteventura, en la cual se indica al Cabildo que "debe procurarse la presencia de un representante de la Comunidad Autónoma de Canarias en el Tribunal".

Sin embargo, a nuestro juicio, respetando la argumentación contenida en el dictamen del Consejo Consultivo de Extremadura y en la recomendación del Diputado del Común, la obligación de designar un miembro de la Comunidad Autónoma en los procesos selectivos convocados por las entidades locales es un deber contrario al Estatuto Básico del Empleado Público y que, en consecuencia y a pesar de que el RD 896/1991 ha de considerarse vigente en tanto no se dicte la normativa de desarrollo que corresponde, no era exigible a la Mancomunidad.

En cualquier caso, la cuestión es interpretativa dada la ambigüedad del art. 60.3 LEBEP y que en la fecha de la actuación de oficio no se tenía conocimiento de jurisprudencia sobre la vigencia del deber de designar un miembro de la Comunidad Autónoma de que se trate en los tribunales calificadores de los procesos selectivos convocados por las administraciones.

Por otra parte, el Consejo Consultivo de Andalucía, en su dictamen 83/2008, considera, interpretando el art. 60.3 LEBEP, que en ningún momento llegó a pasar por la mente del legislador que el representante de la Comunidad Autónoma pudiera estar incurso en el supuesto de exclusión previsto en el citado precepto, en tanto que actúa a título individual y no puede estar sujeto a instrucciones que predeterminen el resultado de la selección y se alejen del fin último de selección de los aspirantes más capacitados.

En suma, el representante de la Comunidad Autónoma, siempre que cumpla los requisitos exigibles de preparación técnica, profesionalidad e imparcialidad, no incurre en la prohibición de concurrir al órgano colegiado "en representación de o por cuenta de" del art. 60.3 LEBEP y, desde luego, no acude al mismo para hacer valer una voluntad de una "entidad representativa de intereses".

Por lo tanto, en nuestra opinión, nada impide que el representante de la Comunidad Autónoma pueda formar parte del tribunal calificador u órgano de selección, pero al mismo tiempo nada obliga a la corporación correspondiente a nombrarle, de manera que el deber de

designación del art. 4 f) del RD 896/1991 ha de entenderse derogado tácitamente por la LEBEP, sin perjuicio de la facultad discrecional que permanecería en manos de la entidad que convoque el proceso selectivo de que se trate.

Dicho de otra manera, los funcionarios de otras administraciones públicas (no solamente los de las comunidades autónomas) podrán integrarse en los órganos de selección, a título exclusivamente individual, esto es, sin que su mandato responda inexcusablemente a la representación de la Administración de la Comunidad Autónoma, y siempre en razón a su profesionalidad o competencia técnica. En conclusión, en la medida en que el personal designado por la Comunidad Autónoma para participar en los procedimientos selectivos de la Administración acuda a los mismos para el desempeño de una labor estrictamente técnica y profesional, y no en representación de intereses orgánicos e institucionales, no existe obstáculo para seguir admitiendo su presencia en los órganos selectivos de la Administración.

La cuestión, en cualquier caso sumamente controvertida, no es una cuestión menor, ya que el incumplimiento de las reglas de composición de los órganos de selección de personal puede generar la nulidad de pleno derecho de los procesos selectivos correspondientes. A la fecha de nuestra actuación de oficio, la inseguridad jurídica derivada de la ambigüedad del precepto era enorme, y en ausencia de la normativa de desarrollo que procedería, había de esperarse a los pronunciamientos judiciales oportunos, en los cuales se tendría que fijar el alcance interpretativo de la norma en cuestión.

El segundo recurso se trataba de un recurso de alzada que afecta exclusivamente a cuestiones de discrecionalidad técnica.

Por lo expuesto, considerando que la Mancomunidad aún estaba dentro del plazo para resolver los recursos presentados, que se habían adoptado las medidas necesarias para garantizar el anonimato de los opositores, que se había dotado de la deseable transparencia al proceso selectivo (se había publicado la plantilla de respuestas y se había facilitado el ejercicio a quien así lo solicitó) y que la dificultad del ejercicio tenía encaje en la discrecionalidad técnica de los órganos de selección de personal al servicio de las administraciones públicas, se procedió al archivo de la actuación de oficio.

Por otro lado esta procuraduría ha venido realizando desde el año 2010 diversas actuaciones a fin de supervisar el cumplimiento por las corporaciones sujetas a nuestra supervisión del principio de especialización de los tribunales calificadores en los procesos de selección de personal y del deber de composición predominantemente técnica de los órganos de selección contemplados en el art. 4 e) del RD 896/1991, de 7 de junio, sobre reglas básicas

y programas mínimos para la selección de funcionarios de Administración y del principio de profesionalidad de los miembros de los órganos de selección del art. 60.1 LEBEP.

La actuación de oficio **20110315** se inició tras haber constatado en el apartado de oposiciones de la página web del Ayuntamiento de León que con fecha 18 de enero de 2011 la Alcaldía había emitido el oportuno anuncio por el que se hacía pública la composición del tribunal calificador para la selección, mediante concurso-oposición, de una plaza de ingeniero de obras públicas, vacante en la plantilla de funcionarios del Ayuntamiento de León, así como la fecha de celebración del primer ejercicio de la fase de oposición.

Habiéndose requerido información al Ayuntamiento sobre el asunto, tuvimos conocimiento (*BOP de León* nº 61, de 29 de marzo de 2011),de que por los mismos hechos a que se refería la actuación de oficio se había interpuesto recurso contencioso-administrativo ante el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 2 de León (Procedimiento Abreviado 136/2011) por la Agrupación Sindical Independiente del Ayuntamiento de León, Asial.

En consecuencia, y de conformidad con lo establecido en el art. 12 de la Ley 2/1994, de 9 de marzo, se acordó suspender las actuaciones y proceder al archivo del expediente.

FOMENTO DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA A TRAVÉS DE LAS ASOCIACIONES VECINALES

Durante el pasado ejercicio concluyeron las labores de investigación de la actuación de oficio iniciada con el fin de conocer el modo en que se articula en algunos municipios de la Comunidad Autónoma, los de población superior a cinco mil habitantes, la participación de los ciudadanos en la vida local a través de las asociaciones vecinales.

El criterio que llevó a realizar este estudio partía de considerar que la participación de los ciudadanos en el ámbito municipal, bien de forma individual o colectiva, contribuye a potenciar los valores democráticos y constituye un factor importante de control y transparencia de los gobiernos locales.

Las asociaciones desempeñan un papel fundamental en los diversos ámbitos de la actividad municipal contribuyendo a un ejercicio activo de la ciudadanía, representando los intereses de los ciudadanos ante los poderes públicos, aportando diferentes perspectivas de evaluación y actuando como canales de comunicación e intercambio de información en una comunidad local.

La Constitución Española recoge en diversos preceptos el principio de participación, especialmente en el artículo 9.1, que encomienda a los poderes públicos facilitar la participación

de todos los ciudadanos en la vida económica, cultural y social, y en el art. 23, que establece que los ciudadanos tienen derecho a participar en los asuntos públicos directamente o por medio de representantes.

El derecho de asociación aparece reconocido en el art. 22 de la Constitución Española 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, subrayando que es innegable y así lo recuerda el Comité Económico y Social de la Unión Europea en su Dictamen de 28 de enero de 1998, la importancia que tienen las asociaciones para la conservación de la democracia. Las asociaciones permiten a los individuos reconocerse en sus convicciones, perseguir activamente sus ideales, cumplir tareas útiles, encontrar su puesto en la sociedad, hacerse oír, ejercer alguna influencia y provocar cambios. Al organizarse, los ciudadanos se dotan de medios más eficaces para hacer llegar su opinión sobre los diferentes problemas de la sociedad a quienes toman las decisiones políticas. Fortalecer las estructuras democráticas en la sociedad revierte en el fortalecimiento de todas las instituciones democráticas y contribuye a la preservación de la diversidad cultural.

A nivel de Administración local, dos normas se refieren a la participación ciudadana, la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local, modificada en este aspecto por la Ley 57/2003, de 18 de diciembre, de Medidas para la Modernización del Gobierno Local, y el RD 2568/1986, de 28 de noviembre, que aprueba el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales (ROF), si bien los preceptos de este último se aplican con carácter supletorio.

Centrándonos pues en el ámbito normativo local, las asociaciones de vecinos se regulan en el art. 72 de la Ley de Bases de Régimen Local, según el cual, 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 número 2 del art. 69.

Con el fin de conocer la realidad asociativa de los municipios de esta comunidad autónoma que superan la cifra de cinco mil habitantes, se dirigió a cada uno de ellos una petición de información sobre los siguientes aspectos:

- Si se había aprobado un reglamento de participación ciudadana en ese municipio, en cuyo caso debía remitir una copia.

- Si contaba con un reglamento orgánico, aportando en ese caso igualmente una copia.

- Si se había constituido un registro municipal de asociaciones vecinales, aportando una relación de las que se hallaran inscritas y de su objeto social.

- De no existir dicho registro, podía indicar las razones por las que no se hubiera constituido, como también si se tenía constancia de la existencia de alguna asociación vecinal que actuara en el municipio.

- Si se había constituido algún órgano municipal en el que se hallaran representadas las asociaciones vecinales, indicando las funciones de dicho órgano.

- Cantidad que se hubiera destinado en los presupuestos del último año al fomento de las asociaciones vecinales.

- Actividades, iniciativas o proyectos municipales en los que se hubiera efectuado consulta o requerido alguna intervención de las asociaciones vecinales, especificando en qué hubiera consistido la misma.

La petición de información formulada fue atendida por la gran mayoría de los municipios a los que fue dirigida -cincuenta y siete-, únicamente dos, el Ayuntamiento de Fabero y el de Tudela de Duero, no enviaron ninguna información al respecto.

Después de analizar los datos remitidos se obtuvieron algunas conclusiones que a continuación se sintetizan y que llevaron a formular una resolución, que se envió a los cincuenta y siete ayuntamientos a los que se dirigió la inicial petición de información, si bien sus recomendaciones se formulaban con carácter general a fin de que cada uno de estos municipios pudiera adaptar las mismas a sus peculiaridades.

En primer lugar, se destacaba la obligación de regular en normas de carácter orgánico los procedimientos y órganos adecuados para la efectiva participación de los vecinos en los asuntos de la vida pública local, que se establece en el art. 70 bis.1 de la Ley 7/1985 y que imponía la elaboración de estos reglamentos orgánicos con carácter general a todos los municipios consultados.

Si bien los reglamentos de participación ciudadana son los instrumentos normativos adecuados para regular los medios, formas y procedimientos a través de los cuales se canaliza la participación ciudadana en la Administración municipal, solamente veintitrés ayuntamientos dieron cuenta de su existencia, aunque en la mayoría de los casos eran anteriores a la Ley de Modernización del Gobierno Local 57/2003, de 16 de diciembre, tres ayuntamientos

manifestaban que se encontraban en proceso de elaboración; todavía un número considerable de los municipios no había aprobado esta norma, veinticinco, a los que se añadían los cuatro casos en los que no se había facilitado información expresa al respecto.

Algunos municipios dotados de reglamento orgánico municipal incluían en estas normas aspectos participativos de las asociaciones vecinales, aunque tampoco constituían la regla general, muchos municipios se conformaban con la regulación establecida en el ROF, de aplicación supletoria.

También llamaba la atención que algunas administraciones locales no hubieran constituido el registro municipal de asociaciones vecinales, según los datos enviados un número de diez no lo habían creado, a los que se sumaban las dos entidades locales que omitían en su informe la referencia a este apartado.

En algún caso se observó cierta confusión entre la existencia de este registro municipal y el registro autonómico de asociaciones, pues algunos de los ayuntamientos encuestados expresamente remitían al registro autonómico, entendiendo que la existencia de este último liberaba a la administración local de instaurar un registro municipal.

Si bien la 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, sin embargo, al encontrarnos ante el ejercicio del derecho de participación en los asuntos locales, la normativa de régimen local arbitra igualmente una serie de requisitos de índole formal que las asociaciones deben cumplir para ejercitar los derechos que les puedan corresponder en este ámbito.

El Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales (ROF) se encarga de precisar que el registro municipal es independiente del registro general de asociaciones en el que deben también figurar inscritas todas ellas.

El registro municipal 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.

El art. 236 del de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales precisa 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 aquéllas que se encuentren inscritas en el registro municipal de asociaciones vecinales.

En tanto el registro municipal no se constituya y, consecuentemente, la inscripción de las asociaciones no se realice, no pueden éstas ejercitar los derechos reconocidos en los arts. 232 a 235 del Reglamento de Organización, Funcionamiento, y Régimen Jurídico de las Entidades Locales, y que de forma sucinta se pueden concretar en los derechos de concesión de ayudas, de acceso a los medios públicos municipales, de información y de participación.

La inscripción debe de producirse siempre y cuando se solicite y se aporten los 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, aspectos que debe concretar el reglamento municipal y, en su defecto, el ROF.

En cuanto a la participación de las asociaciones vecinales en órganos complementarios de gestión descentralizados o desconcentrados, veintidós municipios admitían esta representación, aunque la tipología de los órganos era muy diferente según la realidad de cada municipio.

Respecto de las medidas de fomento del asociacionismo, lo primero a destacar era la inexistencia de un derecho absoluto a percibir ayudas, sino condicionado a las posibilidades económicas del ayuntamiento, sin perjuicio de lo cual la mayoría había previsto algún tipo de ayuda económica a las asociaciones del municipio, bien para financiar sus gastos generales, bien para permitir la organización de alguna actividad; sólo cuatro de las respuestas recibidas admitían que no contemplaban ninguna partida a estos efectos y catorce de los municipios consultados no ofrecían datos al respecto. Además de las subvenciones previstas, con frecuencia los ayuntamientos facilitaban también a las asociaciones la disponibilidad de locales municipales y equipamiento para realizar sus tareas.

La consulta a las asociaciones vecinales en diversas actuaciones de relevancia para el municipio se realizaba por la mayoría de municipios, algunos se referían a actuaciones urbanísticas, intervenciones sobre mejora de accesibilidad, actividades culturales y deportivas, también afirmaban mantener una colaboración con carácter continuo para recoger las opiniones y sugerencias de las asociaciones; tan sólo seis de los municipios encuestados no había previsto la consulta de asociaciones en ninguna actuación y nueve de ellos no hacían mención a este aspecto.

Los datos anteriores sirvieron de base para emitir una resolución que recogía desde un plano general una serie de recomendaciones para mejorar los cauces de participación de las asociaciones vecinales en la gestión local, con las necesarias exigencias de adaptación a la

realidad normativa y asociativa de cada uno de los cincuenta y siete municipios a los que se dirigió. En concreto se recomendaba actuar en los siguientes aspectos:

- Aprobar un reglamento municipal de participación ciudadana y, en el supuesto de que existiera, actualizar sus determinaciones para reforzar la intervención de las asociaciones vecinales en la gestión local.

- Promover la aprobación de un plan de fomento de la participación ciudadana en el cual, partiendo del estudio de los cauces existentes en el municipio, se impulsaran nuevos mecanismos de fomento de la participación ciudadana a través, entre otros, del movimiento asociativo.

- Creación del registro municipal de asociaciones vecinales en aquellos municipios en que no se hubiera constituido, con el fin de conocer las entidades existentes en el municipio y sus fines, posibilitando el ejercicio de sus derechos.

- Regular el procedimiento de concesión de subvenciones y ayudas económicas a las asociaciones inscritas en el registro municipal.

- Impulsar procesos participativos en los que las asociaciones vecinales pudieran realizar las aportaciones que creyeran convenientes en actuaciones de relevancia ciudadana.

- Crear órganos consultivos específicos para la representación de las asociaciones vecinales en aquellos ayuntamientos que no los hubieran promovido, o bien la modificación o actualización de los existentes para adaptarlos a las exigencias del desarrollo social.

La resolución obtuvo acogida favorable por parte de cuarenta y nueve municipios, aunque con diferente grado, así se deducía de las respuestas que remitieron, sólo el municipio de Villares de la Reina rechazaba aprobar un reglamento de participación ciudadana y la creación del registro municipal de asociaciones, si bien remitía a las medidas que considerara oportuno adoptar la nueva corporación que debía constituirse en breve desde el envío de la respuesta.

No se obtuvo respuesta posterior a la resolución en el caso de los Ayuntamientos de Miranda de Ebro, Astorga, Fabero, Salamanca, San Ildefonso, La Cistérniga y Medina de Rioseco.

BIENES Y SERVICIOS MUNICIPALES

Durante el año 2011 se iniciaron quince actuaciones de oficio, de ellas doce tienen relación con el servicio de abastecimiento de agua potable en su vertiente sanitaria,

principalmente por los problemas derivados de la contaminación por arsénico, nitratos o fluoruros que se pusieron de manifiesto en diversas localidades de la provincia de Zamora.

Otros dos expedientes se iniciaron como consecuencia de la situación de abandono de algunas áreas de juego infantil y por último una de estas actuaciones de oficio se inició para verificar la situación respecto de la seguridad de los usuarios, en los denominados circuitos biosaludables.

En cuanto a las resoluciones o recomendaciones que hemos efectuado como conclusión de actuaciones de oficio iniciadas o no durante el referido periodo anual, debemos indicar que han sido un total de doce. Nueve de ellas se han dictado en el marco de diversas actuaciones de oficio en relación con el aprovechamiento y gestión de los bienes comunales aunque resulta obligado destacar que con las recomendaciones elaboradas nos hemos dirigido a más de doscientas entidades locales, entre juntas vecinales, ayuntamientos y comunidades de villa y tierra, mancomunidades u otro tipo de asociaciones.

Se han elaborado, además, dos resoluciones en relación con la seguridad de los circuitos biosaludables, una dirigida a todas las diputaciones provinciales de nuestro ámbito territorial y otra para los cincuenta y cuatro ayuntamientos de nuestra comunidad que superaban los cinco mil habitantes. Por último se efectuó una recomendación al Ayuntamiento de Galende (Zamora) en relación con el estado que presentaba una zona infantil municipal.

Bienes y aprovechamientos comunales

Esta institución había detectado en su labor ordinaria un incremento de las quejas derivadas de la existencia de determinadas dificultades que se planteaban tanto para las administraciones locales como para los ciudadanos respecto del acceso al aprovechamiento de los bienes comunales.

Motivados por esta situación y con objetivo principal de contribuir a garantizar los derechos constitucionales y estatutarios de los ciudadanos de Castilla y León que vienen encontrando en estos aprovechamientos un complemento de sus rentas disponibles, iniciamos varias actuaciones de oficio (**20082232** a **20082240**) que han culminado en un estudio o informe en el que hemos intentado analizar con mayor profundidad las cuestiones que presentan mayor conflictividad o que aparecen como más dudosas para las administraciones, los vecinos e incluso los Tribunales.

Para elaborar este informe se remitió a 548 administraciones locales de nuestro ámbito territorial (419 ayuntamientos, 107 entidades locales menores y 22 comunidades de villa y tierra y otro tipo de comunidades o mancomunidades) un cuestionario que debía ser

cumplimentado por estas y remitido a esta defensoría junto con la documentación complementaria que en el mismo se solicitaba.

Un total de 526 administraciones locales dieron respuesta a esta petición de información, lo que supone el 95 por ciento de las administraciones a las que nos habíamos dirigido.

El porcentaje de entidades locales, siempre de entre las consultadas, que cuentan en su patrimonio con bienes comunales se sitúa en casi todas las provincias por encima del 25 por ciento, excepto en el caso de la provincia de Valladolid. Por otro lado, cuatro provincias, en concreto Burgos, León, Soria y Zamora, superan en sus porcentajes la media de la Comunidad Autónoma que se sitúa en el 47 por ciento.

Estos datos reflejan, en buena medida, la importancia cuantitativa de estos bienes en el conjunto del patrimonio de las entidades locales de nuestro territorio, y si resultan importantes para las administraciones, más aún lo son para los vecinos que aprovechan estos bienes.

Debemos mencionar, dada la labor de esta institución, los derechos que aparecen entrelazados cuando nos aproximamos al régimen jurídico de los bienes comunales, y sobre todo a sus formas de aprovechamiento, la función social de la propiedad privada y la subordinación de toda la riqueza del país al interés general -art. 33.2 CE-, el derecho a la igualdad y a la no discriminación por razón de circunstancias sociales o personales -art. 14 CE-, el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado, así como el deber de conservarlo -art. 45 CE- y, en fin, el mandato dirigido a los poderes públicos para que garanticen y promuevan el patrimonio histórico y cultural de todos los pueblos de España -art. 46 CE-.

Constatada la pervivencia y pujanza en algunas zonas de esta clase de bienes públicos, el estudio elaborado se dirige en primer lugar a distinguir los bienes comunales (aquellos de titularidad local, aprovechados por los vecinos y que se rigen por la legislación administrativa de régimen local) de otras figuras de titularidad colectiva y aprovechamiento común pero que se encuentran sometidas a otro tipo de regulación, básicamente civil, y ello fundamentalmente por las dificultades para efectuar esta distinción detectadas con ocasión de la tramitación de algunos expedientes de queja y que derivan en la imposibilidad de aplicar a estas figuras, que son como hemos dicho propiedades colectivas, pero no bienes comunales, las normas administrativas a las que después vamos a hacer alusión.

Durante la elaboración de este informe recopilamos un número muy importante de noticias que hacían referencia a la existencia de determinadas sociedades vecinales, montes

vecinales en mano común y otro tipo de agrupaciones que venían explotando determinados bienes indivisos, fundamentalmente montes, y que daban cuenta de la existencia de un importante patrimonio inmobiliario que permanece en situaciones de titularidad dudosa y cuya diferencias con los bienes comunales típicos nos parecía muy oportuno destacar.

Como ejemplo de estas situaciones debemos mencionar en primer lugar los montes vecinales en mano común, pero también otras figuras no tan conocidas y que pueden ser más difícilmente identificables, como las comunidades de pastos y leñas a las que hace referencia el Código Civil en los artículos 600 y siguientes y las Comunidades o Sociedades de montes a las que hace alusión la Ley de Montes de Castilla y León en su disposición adicional octava.

Realizamos algunas consideraciones respecto de la existencia de aprovechamientos comunales en bienes de propios de las entidades locales, especialmente por las limitaciones que las administraciones fijan a los vecinos que quieren acceder a los mismos, limitaciones que no pueden fundamentarse en la exigencia de requisitos de vinculación, arraigo o permanencia en la localidad ya que no estamos ante bienes comunales.

El tercer apartado de nuestro informe lo hemos dedicado a enumerar la legislación que resulta de aplicación a esta clase de bienes, y singularmente nos hemos detenido en el análisis de las ordenanzas locales reguladoras de estos aprovechamientos y en su contenido; constatando esta defensoría como únicamente un 19 por ciento de las entidades locales que contaban en su patrimonio con bienes comunales poseían regulación en esta materia.

En cuanto a las ordenanzas especiales, se examinaron las principales consideraciones que respecto de su contenido han efectuado el Consejo de Estado y el Consejo Consultivo de Castilla y León.

Tras detenernos en los problemas, fundamentalmente de tipo teórico aunque con alguna incidencia en la práctica, que plantea la titularidad del bien comunal, repasamos las entidades locales que resultan ser propietarias de esta clase de bienes en Castilla y León, constatando nuevamente las singularidades de nuestro territorio. En la provincia de León, la mayoría del patrimonio comunal pertenece a las entidades locales menores, mientras en otras provincias perviven comunidades de villa y tierra, asocios, ledanías y otras agrupaciones municipales que aglutinan a numerosas entidades locales y que gestionan grandes extensiones de bienes, muchos de los cuales son comunales, según nos han puesto de manifiesto.

Respecto de estas últimas, hemos considerado que los bienes comunales que gestionan son comunales típicos, aunque su titular no sea un municipio o una entidad local menor (art. 2.4 RBEL), y por lo tanto les resultan de aplicación las normas administrativas que

rigen para esta clase de bienes, teniendo en cuenta, no obstante, que existirán particularidades en cuanto a los porcentajes de participación de cada una de las administraciones locales que forman parte de las mismas y con las previsiones que establezca la costumbre o la ordenanza (si existe) respecto de la pertenencia a un determinado núcleo de población dentro de la comunidad de villa y tierra para participar en todos o solo en parte de los aprovechamientos.

El grueso del informe realizado se centra, lógicamente, en la determinación de los beneficiarios de los aprovechamientos comunales y en los requisitos que pueden exigir las entidades locales a los mismos. A continuación se valora en el estudio la posibilidad de exigencia de los requisitos suplementarios previstos en el art. 75.4 Texto Refundido de disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local, en concreto el cumplimiento por parte de los vecinos de determinadas condiciones de vinculación, arraigo o permanencia, analizando los principales pronunciamientos judiciales en la materia dado que ésta suele ser una de las cuestiones que suscita mayor conflictividad según nuestra experiencia.

Una vez determinados quiénes pueden ser beneficiarios de estos aprovechamientos comunales y concretados cuáles sean los requisitos o condiciones suplementarias que les pueden ser exigidas, abordamos a continuación las formas de aprovechamiento previstas por la legislación de régimen local, el orden impuesto por el artículo 75 del Texto Refundido de disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local y los supuestos de aprovechamiento no vecinal de los bienes comunales, tanto los previstos en la legislación de régimen local como los regulados por la legislación sectorial, singularmente la legislación de montes y caza.

El informe, elaborado en su conjunto, contiene serie de reflexiones sobre los principales problemas y las posibles disfuncionalidades que se han detectado con motivo de la tramitación de las quejas que presentan los ciudadanos en cuanto a los aprovechamientos y la explotación que se realiza de los bienes comunales.

Esperamos que estas valoraciones permitan dar una visión general del estado de estos aprovechamientos tan importantes en nuestra Comunidad y que resultan en ocasiones básicos para los vecinos y también para las administraciones, cuya situación y mejor aprovechamiento afectará y condicionará, sin duda, el presente y el futuro de nuestras zonas rurales y no sólo por la repercusión económica de estos patrimonios, sino también por los componentes medioambientales, culturales, sociales y de pervivencia de costumbres tradicionales ligadas al desarrollo de nuestro territorio durante siglos.

Como conclusión entendemos que resulta necesaria una mayor conciencia y sensibilidad de los poderes públicos en cuanto a las decisiones que se adopten respecto de la

explotación y mantenimiento de los bienes comunales, y por ello trasladamos a todas las administraciones locales de Castilla y León, y especialmente a aquellas más directamente afectadas por contar entre su patrimonio con esta clase de bienes, las conclusiones obtenidas para su toma en consideración en la medida en que compartan su contenido, formulando las siguientes recomendaciones:

«1º.- Resulta básico para la puesta en valor de los bienes comunales y su efectiva explotación, conocer la situación real de los patrimonios comunales en nuestra Comunidad Autónoma, para ello deben realizar una depuración jurídica de los inmuebles comunales de los que resulte titular cada una de las entidades locales a las que nos dirigimos, incluyendo los mismos en sus Inventarios de Bienes y en el Registro de la Propiedad en su caso.

2º.- Deben ejercitar las acciones que resulten procedentes en defensa de sus bienes comunales (recuperación de oficio, investigación, deslinde, etc.), acudiendo a la vía civil en el caso que resulte necesario o que no sea posible establecer la concreta naturaleza jurídica de un bien o aprovechamiento comunal (especialmente por si podemos encontramos ante figuras afines o con rasgos comunes a los comunales típicos y en las que las diferenciaciones requieren un minucioso análisis jurídico).

3º.- En el supuesto que se vengan realizando aprovechamientos comunales en bienes calificados formalmente como patrimoniales de la entidad local, debe valorar la administración si se ha producido una posible afectación tácita al amparo de lo establecido en el artículo 8.4 b) RBEL.

Debe rechazarse expresamente la posible exigencia de especiales condiciones de vinculación o arraigo y permanencia en estos casos, ya que no cuentan con amparo legal y son contrarios al principio de igualdad que debe regir en la contratación administrativa.

4º.- Debe valorar la conveniencia de elaboración de una Ordenanza local para el aprovechamiento de los bienes comunales, dicha norma puede recoger, en su caso, la costumbre local vigente en su localidad. No resulta infrecuente que las administraciones locales, ante la existencia de comportamientos abusivos que declaran la vecindad a los únicos efectos de disfrutar del aprovechamiento de estos bienes, pretendan establecer limitaciones en la participación vecinal que no descansan en la costumbre, lo que debe ser considerado con la mayor prudencia por los responsables de las entidades locales. En estos supuestos debe contemplarse el

mandato del artículo 103 del RBEL y demás de obligado cumplimiento. La vulneración de estas normas implicaría la nulidad de los acuerdos adoptados.

En relación con otros contenidos de las Ordenanzas:

a) pueden establecerse criterios respecto de la proporcionalidad entre las adjudicaciones de lotes o suertes a los vecinos, directa a sus condiciones familiares, e inversa respecto de su situación económica;

b) en cuanto a la extinción o transmisión de derechos, estos aprovechamientos de bienes comunales no constituyen un verdadero derecho de propiedad y, por tanto, no pueden estar afectados por negocios intervivos o mortis causa;

c) otro aspecto que puede ser objeto de regulación es el establecimiento de un canon por la explotación o el aprovechamiento de los bienes;

d) en cuanto a la introducción en la Ordenanza de un régimen sancionador, debe tenerse en cuenta que la Ley 1/1999, de 4 de febrero, de ordenación de los recursos agropecuarios locales, que conforme establece en su artículo 1º es aplicable a los sometidos a ordenación común, ha establecido un procedimiento sancionador propio, de aplicación a este tipo de aprovechamientos aunque sean bienes comunales (Cfr. STSJ Castilla y León 20 de abril de 2004). Aunque la entidad local goce de facultad sancionadora, ésta ha de acomodarse a los límites constitucionales y legales entre los que debe respetarse el derecho de defensa del particular sancionado y proporcionalidad de la sanción a la gravedad de la infracción y de la culpa.

5º.- Respecto la existencia de normas consuetudinarias que amparen los posibles desarrollos normativos que realicen las entidades locales en aplicación de lo dispuesto en los artículos 75.4 TRRL y 103.2 del RBEL, señalar que en cuanto al alcance que deba otorgarse a las "condiciones de vinculación y arraigo" a establecer en las ordenanzas especiales, bien como consecuencia de la existencia de normas consuetudinarias de aprovechamiento, bien por regulación nueva a fin de evitar situaciones posibles de abuso con repercusión negativa sobre el común de los vecinos, los límites los impone la CE en sus artículos 14 y 19.

Criterios como la permanencia en la localidad durante un número de años determinado y la regulación de ausencias por motivos específicos, pueden ser incluidas de manera razonable en las ordenanzas, siempre que se tenga en cuenta

que toda circunstancia limitativa de derechos debe ser interpretada de manera restrictiva.

6º.- Deben las administraciones locales actuar con absoluta prudencia en cuanto a las decisiones a adoptar respecto de la autorización y el uso de estos bienes para fines que no sean estrictamente comunales o compatibles con los usos tradicionales e igualmente ante las posibles desafectaciones por falta de uso comunal, vistos los derechos que los vecinos ostentan sobre estos bienes.

7º.- En cuanto a los beneficiarios de estos aprovechamientos, como regla general, son los vecinos que residen habitualmente en el municipio o entidad local menor en la que existen esta clase de bienes, debiendo valorar con absoluta prudencia las exclusiones por falta de residencia habitual, el régimen de ausencias y la acreditación de dichas ausencias.

No resulta posible exigir a los vecinos, requisitos o condiciones suplementarias distintas a las previstas por la ley que vulneren el principio de igualdad.

En cuanto a los requisitos tradicionales a los que alude el artículo 75.4 TRRL, indicar que sólo pueden ser exigidos si constan en una Ordenanza especial aprobada al efecto y con el Dictamen favorable del Consejo Consultivo de Castilla y León. Estos requisitos que deben hacer referencia a la exigencia de especiales condiciones de vinculación, arraigo o permanencia en la localidad respectiva, y no a otras condiciones, se aplican sin duda en los supuestos de aprovechamientos maderables o leñosos. Si nos encontramos ante otros aprovechamientos, pastos, tierras de labor, etc., debe ponderarse por la administración su inclusión en las Ordenanzas puesto que existen sentencias contrarias a su posible exigencia.

8º.- En cuanto a las posibles fusiones o desapariciones de entidades locales (municipios o entidades locales menores) en las que existan estos aprovechamientos, deben incluirse en los decretos de disolución las formas de administración de los bienes en cuestión, reservándose, de resultar posible, el derecho de aprovechamiento a los vecinos del núcleo integrado.

9º.- Debe respetar la administración en la adjudicación de estos bienes el orden impuesto por el artículo 75 TRRL:

a) aprovechamiento simultáneo;

b) costumbre u ordenanza local "aprovechamiento peculiar";

c) en su defecto, "lotes o suertes";

d) subsidiariamente, aprovechamiento mediante precio (aprobado por el órgano competente de la Comunidad Autónoma y sólo si no resulta posible ninguno de los anteriores)

10º.- Respecto de la gratuidad de los aprovechamientos, debe garantizarse, en todo caso, respecto del uso general por todos los vecinos (aprovechamiento simultáneo).

Si se impone un canon o contraprestación, en el supuesto de reparto por lotes o suertes, el artículo 77 TRRL señala ciertos límites a su establecimiento, debiendo compensar exclusivamente los gastos que se generen a la administración local por la custodia, conservación y administración de estos bienes».

Remitimos estas recomendaciones a más de doscientas cuarenta entidades locales de Castilla y León, agrupadas por provincias. En cada escrito se efectuó un resumen de la actuación de oficio y de los datos recabados y plasmados en el informe por provincias, de manera que la información pudiera resultar más cercana a la Administración a la que nos dirigíamos. Se efectuaba igualmente una remisión general a la página web de la institución para el conocimiento del informe completo o de las cuestiones más específicas que podían interesar a cada entidad local, dada la variedad de situaciones ante las que podíamos encontrarnos.

El informe elaborado y las conclusiones que se extraen del mismo ha tenido una favorable e inmediata acogida por parte de las entidades locales más directamente afectadas, que no sólo han dado respuesta a las mismas, aceptándolas unánimemente (al menos hasta el momento de cierre de este Informe anual), sino que también han agradecido el trabajo y la sistematización realizada.

Circuitos Biosaludables

En los últimos años, y como consecuencia probablemente de una mayor sensibilidad de los poderes públicos respecto del colectivo de las personas mayores, habíamos venido observando como en la mayoría de los municipios de nuestro ámbito territorial, incluso en los más pequeños, se habían instalado los denominados circuitos biosaludables o circuitos saludables. Estos equipamientos están dirigidos a la práctica de la actividad física moderada por los adultos y resultan especialmente recomendables para los mayores de 60 años ya que su correcta utilización permite mejorar la movilidad, aumentar la flexibilidad y tonificar la musculación de todo el cuerpo.

Estos equipos o elementos lúdicos o para la práctica de la actividad física se ubican habitualmente en parques públicos o espacios verdes (y por ello el acceso a los mismos es libre, sin que los ejercicios que se pueden practicar estén dirigidos, habitualmente, por un profesional). De manera evidente, dada su situación, se encuentran sometidos a las inclemencias meteorológicas y al posible vandalismo, lo que puede afectar a sus niveles de seguridad.

Por todo ello, y dado el conocido interés que esta institución tiene en las cuestiones que afectan a la seguridad en este tipo de equipamientos y como complemento de las recomendaciones que efectuamos en el marco de nuestras actuaciones de oficio respecto a la seguridad de las zonas deportivas municipales y de las zonas de juego infantil y visto, además, lo novedoso de este tipo de instalaciones (el primer parque biosaludable instalado en España lo fue en 2006) y su gran difusión en los últimos años, consideramos que resultaba adecuado revisar la normativa de seguridad aplicable a estos circuitos, complementando así nuestras anteriores recomendaciones dada la especificidad de estos equipamientos y esto se hizo en el marco de la actuación de oficio **20111001.**

Lo primero que destacamos es que no existe, en la actualidad, una normativa que recoja los requisitos mínimos de seguridad en este tipo de equipos, a diferencia de los parques infantiles, cuyas normas europeas UNE-1176 y UNE-1177 establecen los requisitos de seguridad de dichas instalaciones y que se basan en los factores de riesgo previamente detectados, si bien tenemos conocimiento de que se está trabajando en normativa europea dirigida a este tipo de aparatos de gimnasia exterior.

Los únicos parámetros de seguridad existentes serían entonces los recogidos o bien en el manual de usuario, o bien en las indicaciones que se dirigen por los fabricantes al comprador de los mismos y que suelen abordar aspectos referentes a la instalación de los mismos, al mantenimiento y a las precauciones básicas en su utilización.

Creemos que, mientras se aprueban las normas europeas, debe la Administración local comprobar que los equipos que se pretendan adquirir cumplen con las normas UNE referentes a los equipos de entrenamiento fijos y a las que aludimos en el Informe sobre seguridad en las zonas deportivas municipales.

Los parques biosaludables no son parques infantiles**,** ni su utilización está destinada a los niños, pese a ello, resulta habitual ver a menores usando estas instalaciones de manera absolutamente inadecuada, puesto que no están diseñados para ellos.

Esto incrementa la posibilidad de que se produzcan accidentes, por ello, debe evitarse su ubicación junto a zonas infantiles**,** si resulta posible**,** o bien deben separarse las zonas de manera que los menores no "confundan" estos aparatos con juegos o equipamientos infantiles y, en todos los casos, debe especificarse claramente con la oportuna señalización que estas áreas no están diseñadas para los menores.

Recomendamos igualmente la instalación en todos los equipos de su correspondiente placa de instrucciones, que incorpore textos sencillos y dibujos que faciliten la comprensión del funcionamiento y de los objetivos de cada aparato y también la inclusión de información respecto del número de repeticiones que se aconseja realizar y otras recomendaciones de uso y las contraindicaciones. Dado que en la mayoría de los aparatos se trabaja con el propio peso del usuario, la correcta técnica en la ejecución de cada ejercicio resulta básica si se quieren evitar las lesiones, máxime cuando no existe habitualmente personal cualificado dirigiendo la actividad o ejercicio físico.

En cuanto a su localización, además de la recomendación de diferenciación de estos circuitos respecto de las zonas de juego infantil, deben tenerse en cuenta los factores de accesibilidad (dada la población a la que se dirigen) instalando los mismos en parques o zonas verdes públicas o cerca de los lugares habituales de paseo o deportivos de la localidad.

Respecto de su adecuado mantenimiento e inspección, creemos que estos circuitos deben incorporarse a los sistemas de vigilancia y reposición de los elementos estructurales rotos, deteriorados y desgastados que tengan previstos en el municipio para las zonas de juego infantil.

Debe fijarse un plan de trabajo para la reposición y vigilancia de los elementos y superficies instaladas, con un calendario de periodicidades (semanal, mensual) debiendo realizarse al menos una revisión global anual, evitando la utilización por los usuarios de equipos deteriorados.

La labor de promover las condiciones adecuadas que faciliten el envejecimiento activo de las personas mayores que deben realizar las administraciones públicas no se agota para las entidades locales con el hecho de adquirir y ubicar este tipo de equipamientos, creemos que, además, debe facilitarse a todos aquellos usuarios que quieran y puedan su utilización como una herramienta más para conseguir un estilo de vida saludable.

Para ello sugerimos la posibilidad de realizar campañas de divulgación y de general conocimiento de los beneficios que aporta el uso de este tipo de instalaciones, en línea con los

programas de envejecimiento activo y los planes para la promoción de la actividad física y el deporte para personas mayores que elabora el Consejo Superior de Deportes.

Se formuló la siguiente recomendación a todos los municipios de Castilla y León que contaban con más de cinco mil habitantes y a las diputaciones provinciales:

"Que por parte de la Corporación municipal que VI preside se valore la posibilidad de adoptar, caso de que no se haya hecho aún, todas o algunas de las medidas, en relación con la seguridad en los circuitos biosaludables o saludables instalados, o que se pretendan instalar, en su localidad y que a continuación se relacionan:

Que se tenga en cuenta la existencia de normas UNE-EN relativas a los equipos de entrenamiento fijos, que pueden exigirse en los pliegos de prescripciones técnicas que deben regir para los nuevos suministros de este tipo de circuitos, mientras no se apruebe una normativa específica de seguridad para los mismos.

En cuanto a la elección de las zonas de ubicación de los circuitos biosaludables, se opte preferiblemente por parques o zonas con arbolado, diferenciando claramente estas instalaciones de las zonas de juego infantil. Deben cumplir con las condiciones de accesibilidad previstas tanto en la Ley 3/1998, de 24 de junio de accesibilidad y supresión de barreras, como el Decreto 217/2001, de 30 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento de accesibilidad y supresión de barreras.

Deben señalizarse adecuadamente, incluyendo instrucciones claras respecto del funcionamiento y objetivo de cada aparato, así como las contraindicaciones. Resulta conveniente que en la señalización se incluyan los teléfonos de emergencias y el de aviso de rotura y/o deterioro.

Al igual que la recomendación general que ya efectuamos respecto de las instalaciones deportivas, creemos que puede resultar muy eficaz la elaboración para estos circuitos de:

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

Resulta muy conveniente elaborar una ficha de control de los equipos, dicha ficha debe hacer referencia como mínimo a la estabilidad de los equipos (anclajes) que deben asegurarse de manera que nunca se produzca un vuelco, y la resistencia de los mismos.

Deben comprobarse las protecciones de partes prominentes o en las que existe riesgo de impacto o de contacto con el usuario, incluyendo las empuñaduras, la existencia de huecos, bordes cortantes, aristas, ganchos y otros elementos similares.

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

Planes de reposición (estableciendo prioridades en las instalaciones más deterioradas) y de mejora de las instalaciones ya existentes.

Deben realizar, si lo consideran necesario, concretas campañas de divulgación y conocimiento entre la población de la disponibilidad en cada localidad de estos equipamientos y de los beneficios que conlleva su utilización".

Nuestra recomendación fue aceptada por todas las diputaciones provinciales, que se comprometieron, en el caso de contar con estos concretos equipos en sus instalaciones, a trasladar las consideraciones efectuadas a los municipios de menor población de su ámbito territorial.

En cuanto a los ayuntamientos, la resolución resultó mayoritariamente aceptada por las administraciones a las que nos dirigimos, si bien, a la fecha de cierre de nuestro informe no habían contestado los Ayuntamientos de Ávila, Arenas de San Pedro, Candeleda, Miranda de Ebro, Astorga, Fabero, San Ildefonso-La Granja, Medina de Rioseco y Zamora.

NORMA TÉCNICA SOBRE ACTUACIONES URBANÍSTICAS IRREGULARES

En el Informe correspondiente al año 2009, se hizo una breve referencia al inicio de una actuación de oficio en relación con el estado de tramitación, en aquel momento, del procedimiento de aprobación del plan regional de ámbito sectorial sobre actuaciones urbanísticas irregulares. En aquella actuación fuimos informados por la, entonces, Consejería de Fomento de que, considerando las reformas normativas que afectaban a las actuaciones urbanísticas irregulares, era intención de aquel centro directivo elaborar una norma técnica urbanística que, con apoyo en la experiencia adquirida durante la formulación y tramitación del citado plan regional, permitiese contar con un marco para la actuación de la Administración local en el tratamiento urbanístico de los ámbitos afectados por procesos de parcelación irregular. Esta voluntad tenía su origen, de un lado, en la definición de una nueva categoría de suelo rústico ("suelo rústico de asentamiento irregular"); y, de otro, en la ampliación de las finalidades de las normas e instrucciones técnicas urbanísticas, de conformidad con lo dispuesto en el art. 78 del Decreto 22/2004, de 29 de enero, por el que se aprobó el Reglamento de Urbanismo de Castilla y León, íntegramente modificado por el Decreto 45/2009, de 9 de julio.

Esta actuación de oficio fue archivada tras la celebración en León de una Jornada de Estudio sobre Asistencia a Municipios que fue organizada por el Procurador del Común y que contó con la participación de diversos representantes de las administraciones autonómica y local. En esta Jornada, entre otros temas, se trató el de las actuaciones urbanísticas irregulares en suelo rústico.

No obstante, habiendo transcurrido más de un año desde la celebración de la citada Jornada y considerando la relevancia de la problemática referida, se estimó oportuno iniciar una nueva actuación de oficio (**20111196**) sobre la cuestión indicada, con la finalidad de conocer el estado de tramitación de la norma técnica urbanística anunciada, en su día, por la Administración autonómica.

En atención a una petición de información formulada en este sentido, aquella Administración nos puso de manifiesto que la Consejería de Fomento y Medio Ambiente mantenía entre sus objetivos para la presente legislatura, la elaboración y tramitación de la citada norma técnica, si bien las disponibilidades presupuestarias no habían permitido avanzar de forma sustancial en el proceso dirigido a su aprobación.

A la vista de la respuesta obtenida, se procedió a formular una resolución a la Administración autonómica, con fundamento en la conveniencia de que la Consejería indicada mantuviera, entre los fines de su actuación en el ámbito urbanístico, la futura aprobación de una norma técnica urbanística referida a las actuaciones urbanísticas irregulares.

En efecto, el establecimiento de un nuevo marco jurídico que afectaba a esta problemática, presidido por la creación de una nueva categoría de suelo rústico ("suelo rústico de asentamiento irregular"), prevista en el art. 16.1 j) de la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León (apartado introducido por la Ley 4/2008, de 15 de septiembre), y desarrollada en los arts. 33 bis y 61 bis de su Reglamento de desarrollo, incluidos en esta norma a través del Decreto 45/2009, de 9 de julio, aconsejaba la aprobación de una norma técnica relativa a la posible regularización de determinados procesos de parcelación urbanística y edificación llevados a cabo al margen de la normativa aplicable.

En este sentido, en el "informe sobre la actividad urbanística de la Junta de Castilla y León en 2009", se incluía, dentro del apartado relativo a los trabajos de desarrollo normativo (punto 1.2), una referencia al comienzo de la andadura de la norma técnica sobre actuaciones urbanísticas irregulares. Otra norma técnica a la que se hacía referencia en aquel informe, la relativa al equipamiento comercial, había sido aprobada en 2010 mediante Decreto 28/2010, de 22 de julio. Por el contrario, en el "informe sobre la actividad urbanística de la Junta de Castilla y León en 2010", no se realizaba ya mención alguna a la norma técnica sobre actuaciones

urbanísticas irregulares. Sin embargo, la relevancia de que la misma sea aprobada y entre en vigor fue puesta de manifiesto ante esta procuraduría por la propia Administración autonómica con motivo de la tramitación de la queja **20101922**, a la cual haremos referencia en la parte del presente Informe dedicada a las actuaciones desarrolladas a instancia de los ciudadanos en el ámbito urbanístico (en concreto, en el apartado relativo al planeamiento urbanístico).

Con base en los fundamentos expuestos, se procedió a formular una resolución a la Consejería competente en materia de urbanismo con el siguiente tenor literal:

> *"Continuar con la voluntad de aprobar, al amparo de lo dispuesto en el art. 78 del Decreto 22/2004, de 29 de enero, por el que se aprobó el Reglamento de Urbanismo de Castilla y León, una norma técnica urbanística sobre actuaciones urbanísticas irregulares, impulsando su elaboración y aprobación con el fin de que la misma entre en vigor y pueda ser aplicable en el plazo de tiempo más breve posible, dentro de las disponibilidades presupuestarias existentes".*

En la fecha de cierre del presente Informe, no se había recibido la respuesta de la Administración autonómica a la citada resolución, aceptando o rechazando la misma. En nuestro próximo Informe pondremos de manifiesto el contenido de la contestación de la Consejería de Fomento y Medio Ambiente.

APLICACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DE LA INSPECCIÓN TÉCNICA DE CONSTRUCCIONES

La legislación urbanística ha regulado desde sus orígenes el deber de mantener en condiciones de seguridad y salubridad las edificaciones, instalaciones y terrenos, como un interés jurídicamente protegido por el ordenamiento jurídico y con la finalidad última de evitar riesgos para las personas y los bienes. Aquel deber forma parte del contenido del derecho de propiedad y su actualización o necesidad de cumplimiento debe ser garantizada por las administraciones públicas competentes. La normativa urbanística de nuestra Comunidad recoge el deber indicado en los arts. 8 de la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo, y 19 de su Reglamento de desarrollo. En el capítulo II del título IV de ambas normas se prevén varios instrumentos al servicio de la Administración municipal, tanto para verificar como para exigir a los propietarios el cumplimiento de aquel deber de conservación. Entre tales instrumentos se encuentra la denominada "inspección técnica de construcciones".

El interés que revisten la correcta aplicación y el adecuado funcionamiento del instrumento indicado, motivó que en el año 2009 se iniciara una actuación de oficio relativa al grado de control desarrollado por las administraciones municipales en relación con la obligación

prevista en los arts. 110 de la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo, y 315 a 318 de su Reglamento de desarrollo, en orden a la realización de la citada inspección. En el marco de aquella actuación nos dirigimos en solicitud de información relativa a esta cuestión a los ayuntamientos de municipios con una población superior a 10.000 habitantes y que contasen con Plan General de Ordenación Urbana.

Con posterioridad al inicio de la investigación de oficio indicada, fue aprobada la Ley 9/2010, de 30 de agosto, del derecho a la vivienda de la Comunidad de Castilla y León, norma que, en su art. 22, recogió la responsabilidad de titulares y usuarios de viviendas de mantenerlas en condiciones de uso y habitabilidad, así como la de llevar a cabo las obras que fueran precisas para su mantenimiento o reposición. En este sentido y con el fin de verificar la observancia de tales condiciones, aquel precepto estableció también la obligatoriedad de llevar a cabo periódicamente inspecciones técnicas de los edificios de viviendas, en los términos previstos en la normativa urbanística y en la que pudiera dictarse en desarrollo de aquella Ley. Precisamente, el precitado art. 110 de la Ley 5/1999, de 8 de abril, obtuvo una nueva redacción a través de la disposición final primera de aquella Ley 9/2010, de 30 de agosto.

Así mismo, la Administración autonómica había procedido a adoptar medidas dirigidas a incentivar la realización de esta inspección técnica, entre las que se encontraban la introducción de incentivos fiscales y la creación de una nueva línea de ayudas dirigida a los propietarios de viviendas que la llevasen a cabo.

Por estos motivos, en el año 2011 hemos considerado oportuno archivar la actuación de oficio señalada y proceder a la apertura de una nueva con el mismo objeto (**20111276**). En concreto, nos hemos dirigido de nuevo a todos los ayuntamientos de los municipios donde los propietarios se encuentran obligados a la realización de la inspección técnica de construcciones, con la finalidad de que aquellos nos actualicen la información acerca de la forma y grado de control del cumplimiento por los propietarios de inmuebles de la obligación impuesta en los arts. 110 de la Ley 5/1999, de 8 de abril, y 315 de su Reglamento de desarrollo; de la aprobación, en su caso, de la correspondiente Ordenanza en la materia; de la creación, también en su caso, de un registro de edificios sometidos a inspección; y, finalmente, de la previsión de subvenciones o ayudas a los propietarios que carezcan de recursos suficientes para realizar la precitada inspección.

Con posterioridad a nuestra petición de información, fue aprobado el RDL 8/2011, de 1 de julio, de medidas de apoyo a los deudores hipotecarios, de control del gasto público y cancelación de deudas con empresas y autónomos contraídas por las entidades locales, de fomento de la actividad empresarial e impulso de la rehabilitación y de simplificación

administrativa, cuyos arts. 21 y 22 se refieren a la obligatoriedad de la inspección técnica de edificios y a los efectos de la misma, respectivamente. Así mismo, en su disposición adicional tercera se establecen los criterios para determinar los municipios donde deben aplicarse aquellas previsiones, sin perjuicio de lo fijado por las comunidades autónomas.

En la fecha de cierre del presente Informe, de los 55 ayuntamientos a los que nos hemos dirigido en solicitud de información, habían contestado a nuestra petición 43. Del resultado final de esta actuación de oficio y de la postura que se adopte a la vista de los informes municipales obtenidos se hará referencia en nuestro próximo Informe anual.

OBRAS DE MEJORA DE LAS CARRETERAS QUE TRANSCURREN POR EL MUNICIPIO DE AGALLAS (SALAMANCA)

Se inició una actuación de oficio en el año 2010 (**20100929**) para conocer las condiciones de las carreteras de titularidad provincial que transcurren por el término municipal de Agallas, puesto que, a través de los medios de comunicación, tuvimos conocimiento de las deficientes condiciones en que se encontraban estas en relación con las de las localidades colindantes pertenecientes a la Comunidad Autónoma de Extremadura.

En consecuencia, se solicitó información al Ayuntamiento de Agallas y a la Diputación provincial de Salamanca para conocer el estado de dichas vías públicas. Al respecto, la Administración municipal informó que existían dos caminos de titularidad municipal que se encontraban en buenas condiciones, al haber sido asfaltados recientemente por la Consejería de Agricultura y Ganadería. En cambio, la carretera de titularidad provincial no estaba en buen estado de conservación, por lo que esa Corporación se había dirigido en tres ocasiones a la Diputación solicitando la ejecución de obras de mejora. Además, enumeraba la Corporación municipal una serie de obras que, a su juicio, deberían ejecutarse en las vías de la subcomarca de Agadones con el fin de mejorar las comunicaciones de Agallas con el resto de la provincia de Salamanca.

La Diputación provincial, en el informe remitido, estimaba que, en absoluto, cabía hablar de abandono en el ejercicio de sus obligaciones, puesto que se preveía en el Plan provincial de Carreteras 2006-2015 la ejecución de obras de ensanche y mejora de la plataforma en un tramo de 4,5 kms. de la carretera de su titularidad que transcurre por el municipio de Agallas, considerándose además oportuna la remodelación de otra vía en la subcomarca de Agadones. No obstante, esa Administración reconocía la ralentización de las inversiones previstas por la disminución de las transferencias procedentes de la Administración del Estado como consecuencia de la crisis económica.

Al respecto, esta institución es plenamente consciente de las limitaciones presupuestarias de las administraciones provinciales, máxime en el actual contexto de crisis económica, pero esta situación no debe hacer olvidar el cumplimiento de los principios de solidaridad y equilibrio intermunicipales, previstos en la normativa de régimen local, así como el claro mandato del art. 43.3 del Estatuto de Autonomía a todas las administraciones de promover "la cohesión y el equilibrio de todos sus territorios, con especial atención a las zonas periféricas y a las más despobladas y desfavorecidas", como es claramente, por sus características, tanto el municipio de Agallas como la subcomarca de Agadones, limítrofe con la Comunidad Autónoma de Extremadura.

Por todas estas razones, se formuló la siguiente sugerencia a la Diputación de Salamanca:

> *"Que, como una de las medidas previstas en el art. 43.3 del Estatuto de Autonomía para promover el desarrollo de las zonas periféricas, se agilice, dentro de las posibilidades presupuestarias, la tramitación administrativa para la ejecución de las obras previstas en el Plan Provincial de Carreteras de las vías públicas DS-358 (tramo final travesía Martiago-inicio de la travesía de Agallas) y DS-359 (final del término municipal de La Encina e inicio de la travesía de Martiago), con el fin de mejorar las condiciones de seguridad de las mismas".*

A fecha de cierre del Informe, la Administración provincial no había contestado a nuestra sugerencia.

CONVERSIÓN DE VIVIENDAS LIBRES FINALIZADAS EN VIVIENDAS DE PROTECCIÓN PÚBLICA

En el Informe del año 2010, hicimos referencia al inicio de una actuación de oficio (**20101971**), cuyo objetivo era constatar la implementación real del pacto que se había alcanzado en el mes de marzo por la Junta de Castilla y León, el entonces Ministerio de Vivienda, la Federación de Municipios y Provincias, la Confederación de la Construcción de Castilla y León, el Colegio de Notarios de la Comunidad, el Decanato de Registradores de la Propiedad, el Colegio Oficial de Gestores Administrativos de Castilla y León y las entidades financieras, con la finalidad de lograr la conversión del "stock" de viviendas libres en viviendas protegidas, favoreciendo con ello su salida al mercado y posibilitando a los ciudadanos el acceso a una vivienda digna. Con este fin, nos dirigimos a la Administración autonómica en solicitud de información acerca de los datos relevantes para determinar la traducción a la realidad de aquel acuerdo.

Pues bien, de la información obtenida se desprendía que el resultado de las medidas previstas en el pacto indicado había sido negativo, puesto que el número de viviendas acogidas al acuerdo suscrito únicamente había alcanzado un exiguo 2 % de las previstas, correspondiendo, además, este porcentaje, en gran parte, a viviendas de particulares y no de promotores inmobiliarios. Ahora bien, el dato anterior no podía hacernos olvidar la necesidad de reducir el "stock" de viviendas existentes y la oportunidad que esta reducción podía ofrecer para tratar de garantizar el acceso a una vivienda digna y adecuada a muchos ciudadanos y familias de la Comunidad que encuentran grandes dificultades para satisfacer este derecho. Por este motivo, era conveniente analizar las causas del fracaso del acuerdo adoptado en su día, reconocido por esa Administración autonómica, con el fin de enunciar algunas pautas que permitan diseñar un nuevo acuerdo más eficaz que el anterior.

En primer lugar, si bien había constituido un valor especial del acuerdo adoptado la participación en el mismo de todos los agentes económicos y sociales implicados, lo cierto es que, en el caso de algunos de ellos, esta participación podía calificarse de meramente formal. Así, los promotores inmobiliarios apenas si se habían acogido a las previsiones del acuerdo, aduciendo motivos como la carga hipotecaria de las viviendas integrantes del "stock" y los precios máximos de las viviendas protegidas, que debían haber sido conocidos en el momento de la celebración de aquel. Esta circunstancia nos conducía a una de las principales causas que podían haber contribuido a la falta de eficacia del citado acuerdo, que no era otra que la ausencia de un conocimiento previo exhaustivo de las características cuantitativas y cualitativas del "*stock"* de viviendas existente en Castilla y León.

En consecuencia, la primera labor que debía llevar a cabo la comisión de seguimiento del acuerdo firmado en 2010 debía ser la de impulsar la elaboración de un estudio de la situación de aquel "stock" y de sus perspectivas de evolución. Este estudio podía ser encomendado al Observatorio Regional de Vivienda y Suelo, y sus conclusiones podrían permitir identificar las causas principales de la ineficacia del pacto y las medidas que podrían incorporarse a un nuevo acuerdo que sustituyera al anterior con más éxito en cuanto a sus resultados reales.

Aunque escapaba de la competencia y del criterio de esta institución determinar cuáles debían ser aquellas medidas, partiendo de la necesidad de determinar la situación real antes indicada, procedimos a exponer en una resolución dirigida a la Consejería de Fomento y Medio Ambiente unas pautas generales que podían ser incorporadas a un nuevo pacto.

La primera de ellas se encontraba relacionada con la conveniencia de que fueran objeto de diversificación las medidas adoptadas para reducir el "stock" de viviendas libres,

reconduciendo una parte del mismo hacia una oferta de viviendas asequible para los ciudadanos. En concreto, a la vista de circunstancias como la carga hipotecaria de las viviendas y la voluntad de sus propietarios, además del eventual mantenimiento de la conversión de viviendas prevista en el acuerdo inicial, era necesario promover nuevas fórmulas dirigidas a movilizar el "stock" de viviendas, tales como la reorientación de una parte de ellas hacia la oferta de alquiler de viviendas libres. Con el fin de incentivar este alquiler, podían articularse las medidas precisas para que fuera la propia Administración autonómica, directamente o a través de alguno de sus entes instrumentales, quien gestionase el arrendamiento de aquellas viviendas, liberando así a promotores y entidades financieras del desarrollo de las funciones propias de la figura del arrendador.

Medidas como la indicada, podían complementarse con otras fórmulas más novedosas, como la "vivienda libre de precio concertado", nueva tipología de vivienda que permitiría a los promotores inmobiliarios ofrecer las viviendas libres de nueva construcción a un precio previamente fijado, acompañado de un régimen especial de créditos para la adquisición de este tipo de viviendas (esta figura existe en la Comunidad de Madrid); o la denominada "superficie con venta diferida del valor del suelo", en la que la que el comprador de la vivienda adquiere una opción de compra del suelo que podrá hacer efectiva en el momento que determine el promotor, lo cual implicaría una división de la hipoteca entre el nuevo propietario de la vivienda y el promotor que mantiene la titularidad inicial del suelo (medida contemplada en la Comunidad Autónoma de Cataluña).

En definitiva, una vez constatada la ineficacia del acuerdo adoptado en su día con el fin de reducir el "stock" de viviendas existente en esta Comunidad y en atención a los argumentos expuestos, se dirigió una resolución a la Consejería de Fomento y Medio Ambiente cuya parte dispositiva se transcribe a continuación:

> *«Con la finalidad de que el "stock" de viviendas finalizadas existente en Castilla y Léon pueda ser utilizado para satisfacer la necesidad de vivienda de los ciudadanos en unas condiciones asequibles para los mismos, promover las siguientes actuaciones:*
>
> *Primero.- Convocar una reunión de la Comisión de Seguimiento del Acuerdo firmado en marzo de 2010 por la Junta de Castilla y León, el entonces Ministerio de Vivienda, la Federación de Municipios y Provincias, la Confederación de la Construcción de Castilla y León, el Colegio de Notarios de la Comunidad, el Decanato de Registradores de la Propiedad, el Colegio Oficial de Gestores Administrativos de Castilla y León y las entidades financieras, con el fin de analizar los resultados obtenidos y las causas de los mismos, e impulsar la celebración de un nuevo Acuerdo.*

Segundo.- En el marco de la Comisión de Seguimiento señalada en el punto anterior y, en su caso, a través del Observatorio Regional de la Vivienda, realizar un estudio acerca del "stock" actual de viviendas en Castilla y León, comprensivo de su volumen cuantitativo y de su distribución territorial, así como de aspectos cualitativos del mismo, como pueden ser los relativos a la carga hipotecaria de las viviendas; al número de ellas cuya titularidad ha sido asumida por entidades financieras; a las relaciones entre la evolución demográfica y la demanda de vivienda; o, en fin, a la existencia de áreas geográficas cuyo "stock" de vivienda presenta especiales características en cuanto a su propia dimensión total o relativa o respecto a su posible demanda.

Tercero.- A la vista del diagnóstico realizado a través del estudio sugerido en el punto anterior, impulsar la celebración de un nuevo Acuerdo donde se contengan medidas dirigidas a reducir el "stock" de viviendas, entre las que se pueden incluir las siguientes:

- En su caso, mantenimiento de la posibilidad de transformar las viviendas libres en viviendas protegidas con el alcance y las modificaciones que aconsejen los resultados del estudio señalado y la voluntad manifestada por promotores inmobiliarios y entidades financieras de acogerse a tal posibilidad.

- Reorientación de una parte del "stock" de vivienda hacia su alquiler, incentivando el mismo a través de la gestión de las viviendas arrendadas por la Administración autonómica, directamente o a través de alguno de sus entes instrumentales.

Utilización de otras fórmulas alternativas, como la configuración de viviendas libres con precio concertado o la constitución de derechos de superficie, cuyo fin sea promover el acceso de los ciudadanos a las viviendas en condiciones accesibles».

La Consejería destinataria de esta resolución contestó a la misma aceptándola y poniendo de manifiesto su voluntad de realizar un estudio acerca del "stock" de viviendas en Castilla y León y de las medidas que pueden ser adoptadas para reducir el mismo. Sin perjuicio del archivo del expediente a la vista de la respuesta obtenida, la relevancia de la problemática tratada en relación con el derecho a acceder a una vivienda digna y adecuada justifica que mantengamos nuestro interés acerca de las actuaciones que lleve a cabo la Administración autonómica como consecuencia de aquella aceptación.

PROGRAMA DE FOMENTO DEL ALQUILER

También hacíamos referencia en nuestro Informe anterior al inicio de una actuación de oficio (**20101981**) que tenía como objetivo inicial conocer el desarrollo del programa de fomento del alquiler en Castilla y León, así como las previsiones que existían de intensificación del mismo.

En efecto, la apuesta por el alquiler como medio de satisfacción del derecho de todos los ciudadanos a acceder a una vivienda digna y adecuada se ha plasmado en esta Comunidad en la Ley 9/2010, de 30 de agosto, del derecho a la vivienda de la Comunidad de Castilla y León, donde se incluye un título dedicado exclusivamente al "fomento del alquiler". Aquí se regulan, con carácter general, las actuaciones integrantes del programa de fomento del alquiler, concretadas en la intermediación en el arrendamiento de vivienda entre su propietario y el futuro arrendatario (bolsa de viviendas en alquiler para jóvenes); y en la puesta de la vivienda, por parte de su propietario, a disposición directamente de la Administración autonómica o de entidades vinculadas a la misma (Revival). Por este motivo, en el marco de esta actuación de oficio, se requirió a la Administración autonómica información acerca de los datos relacionados con el desarrollo de ambas actuaciones.

Considerando el contenido de la información obtenida, se pudieron alcanzar las siguientes conclusiones: la suma de viviendas inscritas en Revival y en la bolsa de viviendas en alquiler superaba la cifra de 6.000 viviendas, si bien con un desequilibrio evidente entre Valladolid y el resto de provincias; el número de contratos formalizados a través de Revival y de la bolsa de viviendas en alquiler había ascendido, hasta 2010, a 2.595, de los cuales 572 correspondían a viviendas inscritas en la bolsa y el resto a viviendas integradas dentro del sistema Revival; y, en fin no constaba que se hubieran adoptado medidas anunciadas por la Administración autonómica, como la modificación del Decreto regulador de Revival, la extensión de la bolsa de viviendas en alquiler para jóvenes a todas las capitales de provincia, o la regulación de una modalidad de alquiler con opción de compra de vivienda protegida especialmente dirigida a los jóvenes.

A la vista de estas conclusiones y con posterioridad a la fecha de cierre del presente Informe, se procedió, a través de la formulación de una resolución a la Consejería de Fomento y Medio Ambiente a apuntar varias medidas que podían ser adoptadas con la finalidad de fomentar el alquiler de viviendas, en desarrollo del programa de fomento del alquiler regulado en la Ley 9/2010, de 30 de agosto.

La primera de ellas era de carácter normativo y venía impuesta por lo dispuesto en los arts 85.3 y 86 de la citada Ley, preceptos donde se establece que reglamentariamente se

determinarán las condiciones y alcance de los incentivos previstos para propietarios y arrendatarios, así como los requisitos objetivos de las viviendas y subjetivos de los propietarios y futuros arrendatarios de las mismas. Resultaba conveniente que se regulasen ambas actuaciones integrantes del programa de fomento del alquiler, incrementando así la seguridad jurídica de propietarios de viviendas y arrendatarios, y ofreciendo una vía adecuada para la adaptación y mejora de aquellas.

Una segunda medida podía ser la ampliación del ámbito geográfico y subjetivo de la bolsa de viviendas en alquiler, puesto que los datos obtenidos revelaban un margen relevante de incremento de los contratos de arrendamiento que se pueden formalizar a través de aquella bolsa. A la ampliación de carácter geográfico ya anunciada para todas las capitales de provincia de la Comunidad, se podía añadir una de naturaleza subjetiva, dirigida a garantizar que pudieran acudir a esta bolsa no solo las personas jóvenes, sino también, cuando menos, las integrantes de alguno de los colectivos merecedores de especial protección a los que se refiere el art. 5 de la Ley 9/2010, de 30 de agosto.

En tercer lugar, era susceptible de reforzamiento y ampliación el mecanismo de puesta de viviendas a disposición de la Administración (Revival), con la finalidad de lograr un incremento de las viviendas inscritas y del número de contratos de arrendamiento formalizados a través de esta actuación.

Una cuarta medida podía tener como objeto proporcionar mayor seguridad jurídica a los propietarios y arrendatarios que utilicen las actuaciones integrantes del programa de fomento del alquiler, ofreciendo a los mismos la posibilidad de someterse a una institución arbitral para resolver los conflictos y controversias que pudieran surgir con motivo de la aplicación de los contratos celebrados, siempre que se tratase de materias de libre disposición de las partes. La creación de un sistema extrajudicial de los conflictos que pudieran surgir en el marco de los contratos formalizados a través de Revival y de la bolsa de viviendas en alquiler, permitiría la implantación, en el marco de lo previsto en la Ley 60/2003, de 23 de diciembre, de Arbitraje, de un sistema ágil, rápido y económico de solucionar incumplimientos o desacuerdos de las partes en el contrato, representando una alternativa a los Tribunales ordinarios.

En quinto y último lugar, era preciso poner de manifiesto que medidas como las enunciadas, o cualesquiera otras que se diseñasen en orden a fomentar la utilización de los mecanismos integrantes del programa de fomento del alquiler, debían ser adoptadas en un contexto inmobiliario afectado por la existencia de un número importante de viviendas libres finalizadas que no está siendo absorbido por un mercado inmobiliario sumido en una profunda depresión. Por este motivo, tales medidas no solo deben ser compatibles con el objetivo de

lograr aquella reducción, sino que pueden contribuir también al alcance del mismo, considerando la inclusión de algunas de las viviendas integrantes de aquel "stock" dentro de los mecanismos del programa de fomento del alquiler. De esta forma, se ponía en una necesaria relación las sugerencias realizadas en la presente intervención de oficio con las que habían sido formuladas en la resolución dirigida a la Administración en la actuación antes referida relativa a la conversión de viviendas libres finalizadas en viviendas de protección pública.

En atención a los argumentos expuestos, se formuló una resolución a la Consejería de Fomento y Medio Ambiente con el siguiente tenor literal:

> *«Con la finalidad de fomentar el alquiler de viviendas en Castilla y León y en el marco de lo dispuesto en el Título V de la Ley 9/2010, de 30 de agosto, del derecho a la vivienda de la Comunidad de Castilla y León, adoptar las siguientes medidas de desarrollo e impulso del programa de fomento del alquiler:*
>
> *Primero.- Elaborar y aprobar una regulación normativa de la reserva de viviendas vacías de alquiler y de la bolsa de viviendas en alquiler, donde se establezcan las condiciones y alcance de los incentivos establecidos para propietarios y arrendatarios regulados en los apartados 1 y 2 del art. 85 de la Ley citada, así como el resto de aspectos relacionados con el funcionamiento de ambas actuaciones.*
>
> *Segundo.- Extender la aplicación de la bolsa de viviendas en alquiler, cuando menos, a todas las capitales de provincia de la Comunidad y a los grupos merecedores de especial protección relacionados en el artículo 5 de la Ley señalada.*
>
> *Tercero.- En el plazo de tiempo más breve posible, aprobar la modificación anunciada de la regulación de la reserva de viviendas vacías de alquiler y la extensión de su aplicación a todas las localidades de la Comunidad de más de 5.000 habitantes.*
>
> *Cuarto.- Valorar la creación de un sistema extrajudicial de resolución de los conflictos que pueda ser utilizado por los propietarios y arrendatarios que hayan formalizado sus contratos a través de los instrumentos integrantes del programa señalado.*
>
> *Quinto.- Considerar la posible utilización de las actuaciones integrantes del programa de fomento del alquiler con el fin de reorientar una parte del "stock" de viviendas libres finalizadas existentes hacia el arrendamiento, realizando en aquellas las adaptaciones que sean necesarias con este fin».*

La Consejería indicada ha contestado a esta resolución manifestando su aceptación y la próxima aprobación de una regulación normativa de la reserva de viviendas vacías de alquiler y de la bolsa de viviendas en alquiler en el sentido general apuntado en aquella, con excepción

de lo señalado en sus dos últimos puntos. Los efectos de esta aceptación sobre el derecho a la vivienda en esta Comunidad, al igual que ocurría en el caso de la resolución formulada en relación con el "stock" de viviendas, serán objeto de especial atención por parte de esta institución.

COMUNICACIONES Y SOCIEDAD DEL CONOCIMIENTO

El motivo de la actuación de oficio (a la que se asignó la referencia **20101642** y posteriormente se acumularon cinco quejas más) tenía su origen en el hecho de que, habiendo transcurrido más de ocho meses desde que tuvo lugar el denominado "apagón analógico", diversas localidades dispersas por el territorio de la Comunidad de Castilla y León y por motivos de distinta índole, estaban teniendo múltiples problemas en la recepción de la televisión digital terrestre (TDT), bien por la imposibilidad de captar todos o alguno de los canales que pueden ser sintonizados, bien por las deficiencias que estaban teniendo lugar por la mala calidad en la recepción de la señal.

Iniciada la investigación oportuna sobre la cuestión planteada, nos dirigimos a la Consejería de Fomento y a las Diputaciones provinciales de Ávila, Burgos, León, Palencia, Salamanca, Segovia, Soria, Valladolid y Zamora en solicitud de información correspondiente a la problemática que constituía el objeto de la actuación de oficio.

En atención a nuestro requerimiento de información, tanto la Consejería de Fomento como las diputaciones provinciales facilitaron la información requerida y, asimismo, realizamos un seguimiento de la problemática que había fundamentado nuestra intervención a través de las diversas reseñas de prensa publicadas en la prensa local y regional de la Comunidad de Castilla y León.

A la vista de los distintos informes remitidos y de la documentación recopilada, se estimó oportuno adoptar la siguiente resolución, la cual fue estructurada en los siguientes apartados:

1- Objeto de la actuación de oficio.

2- Información requerida a la Consejería de Fomento y a las diputaciones provinciales.

3- Resumen de la información facilitada por las administraciones destinatarias de nuestros requerimientos de información.

4- Deficientes condiciones de acceso a la TDT en diversas localidades, según los medios de comunicación y los autores de las quejas acumuladas a la actuación de oficio.

5- Ámbito competencial de la Comunidad de Castilla y León y de las diputaciones provinciales en lo concerniente a los medios de comunicación audiovisuales y medidas adoptadas al respecto.

6- Legalidad de las actuaciones desarrolladas por las administraciones objeto de supervisión y pronunciamientos anteriores de esta institución.

7- Sugerencia de vías de mejora de la actuación administrativa de la Comunidad de Castilla y León y de las diputaciones provinciales, en el ámbito de sus competencias, a fin de lograr el pleno acceso de todos los ciudadanos a la TDT.

8- Conclusión.

A tenor de lo expuesto, procedía, en primer lugar, precisar el objeto de la actuación de oficio, que es el de valorar las actuaciones que han venido desarrollando la Junta de Castilla y León y las diputaciones provinciales a fin de solucionar los problemas que un importante número de localidades, principalmente ubicadas en el medio rural y pobladas de manera mayoritaria por personas de avanzada edad, han estado sufriendo en la recepción de la TDT.

Este objeto fue matizado por dos aspectos. En primer lugar, por la distribución constitucional de competencias contemplada en los arts. 148 y 149 de la CE de 1978 y por la consiguiente asunción estatutaria por las comunidades autónomas. En este sentido, ha de significarse que el art. 149.1.27ª CE atribuye al Estado la competencia exclusiva en materia de "normas básicas del régimen de prensa, radio y televisión y, en general, de todos los medios de comunicación social, sin perjuicio de las facultades que en su desarrollo y ejecución correspondan a las comunidades autónomas". En correlación con el mandato constitucional, el art. 71.1.12º EA establece que es competencia de la Comunidad de Castilla y León el desarrollo legislativo y la ejecución de la legislación del Estado en la materia de prensa, radio, televisión y otros medios de comunicación social.

El segundo aspecto que ponderó la actuación de oficio se concretaba en la necesidad de dar cumplimiento al deber de los poderes públicos de Castilla y León (art. 9.2 EA) de promover las condiciones para que la igualdad de los ciudadanos sea real y efectiva y de remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y de promover y adoptar, en el ejercicio de sus competencias, las medidas necesarias para garantizar la plena eficacia de los objetivos enumerados en el art. 16 EA (Principios rectores de las políticas públicas de Castilla y León) entre los cuales, a los efectos que aquí nos interesa, cabe destacar el de dotar a las zonas rurales de Castilla y León de las infraestructuras y servicios públicos suficientes (nº 10) y el de lograr la plena incorporación de Castilla y León a la sociedad del conocimiento, velando

por el desarrollo equilibrado de las infraestructuras tecnológicas en todo su territorio y garantizando la igualdad de oportunidades de todas las personas en el acceso a la formación y al uso de las tecnologías de la información y la comunicación (nº 21).

Junto a los citados aspectos, debe citarse, por lo que se refiere al objeto de la actuación de oficio, un último extremo de gran relevancia que se proyecta en la necesidad de llevar a cabo por parte de las administraciones públicas cuantas actuaciones sean precisas a fin de garantizar el derecho de las personas mayores al ocio (art. 13.5 EA), puesto que es precisamente en este ámbito, en el que se ha podido constatar, en mayor medida, la realidad de la problemática objeto de la actuación de oficio.

La información requerida a la Consejería de Fomento y a las diputaciones provinciales venía referida a los diversos aspectos que se consideraron relevantes para adoptar una decisión sobre la problemática suscitada.

En lo concerniente a la Consejería de Fomento se solicitó información acerca de las siguientes cuestiones:

1. Conocimiento que tenga la Consejería de Fomento de los problemas que pudieran estar teniendo los municipios de la Comunidad Autónoma, bien por la imposibilidad de captar todos o alguno de los canales que pueden ser sintonizados a través de la TDT, bien por las deficiencias que se están produciendo en la calidad en la recepción de la señal, indicando en cada uno de los casos los problemas concretos constatados.

2. Si se han presentado reclamaciones sobre la problemática objeto de esta actuación de oficio. En caso afirmativo, se requiere que informe sobre el alcance y contenido de las reclamaciones y de las actuaciones realizadas por esa Administración al efecto.

3. Actuaciones realizadas por la comisión bilateral para el seguimiento del desarrollo del convenio marco de colaboración, entre el Ministerio de Industria, Turismo y Comercio y la Comunidad de Castilla y León, para la ejecución del plan nacional de transición a la TDT, suscrito en Madrid el día 22 de diciembre de 2008.

4. Si la citada comisión bilateral, contemplada en la cláusula sexta del convenio, ha propuesto la incorporación de nuevas actuaciones que den respuesta a la problemática expuesta en este requerimiento de información. En su caso, se requiere que informe sobre dichas actuaciones y la fecha prevista de ejecución de las mismas.

Con posterioridad, una vez valorado el primer informe remitido, se solicitó a la Consejería de Fomento un requerimiento de ampliación de información acerca de las

actuaciones desarrolladas por la comisión de evaluación y seguimiento de la TDT creada por Decreto 74/2009, de 15 de octubre.

Por su parte, los requerimientos de información remitidos a las Diputaciones provinciales de Ávila, Burgos, León, Palencia, Salamanca, Segovia, Soria, Valladolid y Zamora venían referidos a los siguientes extremos:

- Conocimiento que tenga esa Diputación provincial de los problemas que pudieran estar teniendo los municipios de la provincia, bien por la imposibilidad de captar todos o alguno de los canales que pueden ser sintonizados a través de la TDT, bien por las deficiencias que se están produciendo en la calidad en la recepción de la señal.

- Si se han presentado ante esa Diputación provincial reclamaciones sobre la problemática objeto de esta actuación de oficio. En caso afirmativo, se requiere que informe sobre el alcance y contenido de las reclamaciones y de las actuaciones realizadas por esa Administración al efecto.

Siguiendo el hilo conductor de esta resolución, el siguiente punto o apartado radicó en la exposición, en resumidos términos, de los informes remitidos por las administraciones destinatarias de nuestros requerimientos de información.

La Consejería de Fomento, en su primer informe, aludía a la colaboración de las administraciones públicas para garantizar en el territorio de la Comunidad de Castilla y León el 100% de cobertura de TDT mediante la combinación de las dos tecnologías habilitadas por la Ley (la terrestre y la satelital), de tal forma que todos los ciudadanos de Castilla y León pudieran acceder a la televisión digital. Dicha colaboración, como ya había puesto de manifiesto la Consejería en anteriores expedientes de queja, tenía como fin completar la cobertura de la TDT al 100% de la población, ya que el plan nacional de transición a la TDT, elaborado por el Estado en calidad de Administración competente en la materia, únicamente contemplaba al 91% de la población.

La actuación de colaboración desarrollada por la Administración autonómica se concretó en la puesta en marcha de un plan de ayudas, en virtud del cual se cedía a los ciudadanos empadronados en las localidades que reciben la señal de TDT vía satélite el equipo necesario para su recepción.

Sobre los problemas técnicos, la Consejería de Fomento informó que, una vez conseguida la universalización de la cobertura de TDT, los problemas técnicos que puedan surgir en casos puntuales, se tratarían de solucionar adoptando las medidas oportunas para ello.

En cuanto a la imposibilidad de captar algunos canales a través de la TDT, la Consejería de Fomento informó que había que tener en cuenta que los canales analógicos de ámbito nacional existentes en el momento de realizar el apagado analógico eran los que tenían asegurada la cobertura del 100% de la población de Castilla y León, mientras que los canales TDT de ámbito nacional que comenzaron a emitir tras el apagado analógico, cuya cobertura queda fuera del convenio marco de colaboración suscrito entre el Ministerio y la Comunidad, fueron regulados por el RD 365/2010, de 26 de marzo, de conformidad con el cual el Ministerio de Industria, Turismo y Comercio obligaba a los radiodifusores, tanto públicos como privados, a que la cobertura mínima de estos nuevos canales debía alcanzar un 90% de la población española antes de concluir los nueve primeros meses de emisión y un 96% de la población tres meses después, sin establecerse, por el momento, el compromiso de llegar al 100% de la población.

Por lo que se refiere a los canales de TDT de ámbito autonómico en Castilla y León (CyL7 y CyL8), el concesionario (Radio Televisión de Castilla y León, S.A.) está obligado a prestar el servicio de TDT de ambos canales con una cobertura que permita acceder a ellos, como mínimo, al 80% de la población oficial de la región y, en todo caso, a todos los habitantes de las capitales de provincia. En este sentido, la Consejería de Fomento afirmaba que se habían realizado trabajos de extensión adicionales que permitieron aumentar el citado 80% exigido inicialmente en la concesión.

Finalmente, en lo concerniente a la comisión bilateral para el seguimiento del desarrollo del convenio marco de colaboración entre el Ministerio de Industria, Turismo y Comercio y la Comunidad de Castilla y León para la ejecución del plan nacional de transición a la TDT, se informó que sus tareas se habían ajustado a las definidas en el convenio, dedicándose principalmente a la supervisión de las actuaciones desarrolladas por la Junta de Castilla y León para alcanzar los objetivos fijados en dicho convenio y que el cometido de la comisión bilateral había finalizado una vez alcanzados los objetivos al disponer de cobertura de TDT todos los núcleos de población incluidos en el convenio.

En el segundo informe remitido en respuesta a nuestra solicitud de ampliación de información, se puso de manifiesto que la comisión de evaluación y seguimiento de la TDT fue creada por la Ley 4/2009, de 28 de mayo, de Publicidad Institucional de Castilla y León, en su disposición adicional segunda, como órgano colegiado cuya función principal consistía en la determinación de las necesidades de interés público que debían ser atendidas por el concesionario del canal de televisión.

Así pues, en el informe remitido se manifestaba que, dado que la finalidad de la comisión es la evaluación y el seguimiento de la prestación del servicio público de TDT, dicha comisión se limita a determinar los contenidos de interés público que debe atender la concesionaria del canal autonómico, de modo que, entre sus funciones, no estaban incluidos ni el análisis ni el conocimiento de la captación de la señal de TDT en el territorio de Castilla y León.

Pasando a resumir el contenido de los informes remitidos por las diputaciones provinciales, debe indicarse lo siguiente:

La Diputación de Ávila, destacando que los posibles problemas de recepción de TDT en los municipios de la provincia no forman parte de las competencias asignadas en la legislación de régimen local, puso de manifiesto que en aquellos casos que se ha tenido noticia de dichos problemas, había realizado las gestiones oportunas con la Junta de Castilla y León.

La Diputación de Burgos, matizando que las competencias sobre la implantación de la TDT en la provincia corresponden al Ministerio de Industria, Turismo y Comercio y a la Junta de Castilla y León, informa que, a la vista de las reclamaciones recibidas al principio del apagón analógico, creó una comisión de seguimiento de la que formaron parte la Subdelegación del Gobierno, la Junta de Castilla y León, las empresas Abertis-Retevisión y Servitec y la propia Diputación. En el seno de la comisión, la Diputación ofreció todos los centros que tiene en propiedad instalados en la provincia para su transformación y adaptación, con el fin de que el mayor número de municipios pudiera recibir la señal de televisión.

En la fecha de emisión del informe, esta Diputación declaraba que no se estaban recibiendo reclamaciones sobre la problemática objeto de la actuación de oficio, si bien se tenía constancia de que existían pequeñas localidades que seguían sin recibir la señal al encontrarse en “puntos negros”. En estas localidades, la Diputación había aconsejado a los afectados la adaptación de una antena parabólica vía satélite a fin de garantizar la cobertura de la señal de TDT.

Por su parte, la Diputación de León informó, sin mayor precisión, que se habían recibido reclamaciones donde se ponía de manifiesto la disconformidad de vecinos de algunas localidades respecto a la recepción de la señal vía satélite o respecto a los cortes reiterados de la señal.

En dicho informe se contenían diversas referencias a la normativa reguladora de la extensión de la señal de TDT y se enfatizaba que la Diputación de León no tenía previsto actuar sobre la problemática objeto de la actuación de oficio, puesto que la competencia exclusiva en

la materia, sin perjuicio de la posibilidad de la Comunidad de Castilla y León de dictar normas en virtud de los títulos competenciales previstos en el Estatuto de Autonomía (se citaban las materias de ordenación del territorio, urbanismo y protección del medio ambiente), viene atribuida al Estado en el art. 149.1.21 CE.

La Diputación de Palencia manifestó en su informe que se habían recibido escasas solicitudes de colaboración para la instalación de nuevos elementos técnicos para la correcta recepción de la señal, las cuales fueron atendidas y que, en consecuencia, no se tenía noticia de la existencia de dificultades en el ámbito provincial para la recepción de la TDT.

La Diputación de Salamanca remitió un exhaustivo informe sobre el proceso de implantación del sistema de emisión de señal de TDT en la provincia de Salamanca.

En primer lugar, aludiendo a su carencia de competencias en la regulación del servicio de TDT, y manifestando que dicha competencia, desde el punto de vista de la ordenación del servicio de emisión de señal de televisión pública y privada a nivel nacional y en consideración a la legislación de telecomunicaciones en España, corresponde al Estado, informa que, en virtud de las competencias determinadas por la LBRL, ha venido colaborando con la Junta de Castilla y León en la instalación de infraestructuras para el despliegue de repetidores de señal de TDT acogido al convenio marco suscrito por el Ministerio de Industria, Turismo y Comercio y la Junta de Castilla y León.

Asimismo, ante la extraordinaria situación que se ha producido por el apagón de la señal analógica, se ha constituido, en fecha 28 de octubre de 2009, a propuesta de los grupos políticos, una mesa informativa provincial de TDT, que se ha reunido periódicamente con objeto de disponer de información respecto de todo el proceso de implantación de la televisión digital. Esta mesa informativa está compuesta por miembros de la Diputación de Salamanca, técnicos de Retevisión, S.A., y por representantes de la asociación de instaladores de telecomunicaciones.

Dicha mesa ha tramitado las peticiones o escritos de denuncia presentados por los municipios de la provincia, canalizando los mismos hacia la empresa adjudicataria, los instaladores y la Junta de Castilla y León. En este sentido, la Diputación de Salamanca informa que desde la constitución de la mesa informativa provincial se han recibido numerosos escritos de los ayuntamientos de la provincia respecto a deficiencias en la señal de TDT, habiéndose subsanado la gran mayoría de los problemas en la fecha de emisión del informe.

La mesa informativa provincial ha tenido conocimiento de la existencia de problemas de recepción de TDT en los diversos municipios que a continuación se reseñan: Cespedosa de

Tormes, Horcajo Medianero, Ahigal de los Aceiteros, Alberguería de Argañán, Encina de San Silvestre, Gallegos de Somirón, La Peña, Sorihuela, Villaseco de los Gamitos y Zarapicos. En la tramitación de las reclamaciones, la mercantil Abertis, S.A. manifestó la necesidad de que todas las reclamaciones se trasladaran por escrito ante la Junta de Castilla y León para su conocimiento, como habitualmente se ha venido haciendo, si bien, no obstante, la mercantil procedería a la toma de medición en campo de la señal recibida con el objeto de confirmar la disponibilidad de la misma, toda vez que ha sido muy frecuente la reclamación por carencia de señal cuando la deficiencia se encontraba en las instalaciones domésticas.

A tenor de los datos constatados por la mesa, las deficiencias de la calidad de la señal de TDT, en algunos casos motivadas por la variabilidad de la señal y en otros por la confluencia de una multiplicidad de señales, se localizaban en 12 núcleos.

En este orden de cosas, la Diputación de Salamanca informó que con objeto de conseguir la mayor cobertura posible, Retevisión, S.A. había manifestado el compromiso de comprobación en campo de disponibilidad de la señal, tanto pública como privada, en los municipios antes referidos, remitiéndose el pertinente informe a la mesa informativa provincial, todo ello con el traslado de información a la Junta de Castilla y León, en su calidad de Administración responsable del despliegue realizado.

Finalmente, en el informe de la Diputación de Salamanca se reseñaba que en atención al planteamiento de la Junta de Castilla y León para garantizar la cobertura de TDT en los núcleos de población superiores a 100 habitantes se había habilitado un procedimiento de autorización de señal satélite digital subvencionado por la propia Junta de Castilla y León, que permitiría atender parte de las reclamaciones pendientes.

La Diputación de Segovia informó que no tenía constancia oficial de problema alguno que pudieran estar experimentando los municipios de la provincia en la captación y recepción de la TDT, habida cuenta de que no tiene competencias ni sobre la instalación ni sobre el mantenimiento de la TDT y puesto que no se había presentado reclamación alguna a este respecto.

En el caso de esta Diputación, se considera que el organismo competente para conocer de todas las incidencias que se produzcan en la materia es la Junta de Castilla y León, a quien deberían dirigirse las reclamaciones de los municipios, caso de que las hubiera.

La Diputación de Soria en su respuesta a nuestro requerimiento de información hace constar que no ha recibido comunicación alguna de la Junta de Castilla y León con respecto a

ampliaciones de cobertura o puesta en servicio de sistemas de decodificación de señal por satélite u otros sistemas análogos.

Asimismo, puso de manifiesto que, a fecha 13 de enero de 2011, había realizado un sondeo de captación de señal en los pueblos de la provincia, que arrojó resultados de problemas de recepción de distinto alcance (mala calidad de la señal, falta de recepción -total o parcial- de los canales, pérdida constante de conexión, pérdida de señal por condiciones atmosféricas, etc.) en las siguientes 28 localidades: Iruecha, Valdealvillo, Rebollosa de Pedro, Espejón, Torreblacos, Valdeavellano de Tera, Chaorna, Jubera, Laina, Bliecos, Valdespina, Borobia, Cihuela, Cueva de Ágreda, Deza, La Alameda, Miñana, La Quiñonería, Judes, Bordejé, Escobosa de Almazán, Abioncillo de Calatañazor, Aldehuela de Calatañazor, Cabrejas del Pinar, Arcos de Jalón, Dombellas, Santervás de la Sierra y Villar del Ala.

La Diputación de Valladolid informó que había recibido reclamaciones escritas del Ayuntamiento de Camporredondo y de un vecino del municipio de Portillo. Dichas reclamaciones fueron tramitadas por la Diputación de tal manera que en Camporredondo el problema fue resuelto y en el caso de Portillo, se consideró que el problema parecía ser individual del vecino, puesto que la Alcaldía manifestó que todos los canales se recibían correctamente.

Con independencia de lo anterior, la Diputación de Valladolid manifestó que le constaba la existencia de zonas donde la recepción de la señal era muy irregular y deficiente, cuyos detalles serían conocidos por la Dirección General de Telecomunicaciones de la Junta de Castilla y León.

En última instancia, la Diputación de Zamora, partiendo de su carencia de competencias en la materia sobre la que versa la actuación de oficio, informó que tenía conocimiento formal de los problemas en la recepción de la señal de TDT en el Ayuntamiento de Riofrío de Aliste y que, tras haber sido informada telefónicamente, tanto por el Ayuntamiento como por la Junta de Castilla y León, tuvo constancia de que la incidencia fue resuelta.

Una vez expuestos, en resumidos términos, los informes remitidos con ocasión de la actuación de oficio, procede a continuación acometer una breve exposición de las reseñas de prensa publicadas en los medios de comunicación de la Comunidad de Castilla y León y de otras quejas presentadas acerca de las deficientes condiciones de acceso a la TDT en diversas localidades del territorio de la Comunidad Autónoma.

En la provincia de León, muchas de las comarcas de la provincia presentan amplias "zonas de sombra" en las cuales la señal de TDT continúa sin llegar de forma correcta y hace casi imposible sintonizar el televisor y, además, la recepción de la TDT sigue fallando con frecuencia en las zonas rurales.

- En gran parte de los municipios de Somoza, La Cabrera o Picos de Europa, sintonizar la televisión comporta gran dificultad, de manera que la emisión de la señal es variable dependiendo de la climatología y la recepción de los canales es parcial (Radio León 11/7/2011).

- Los vecinos del municipio leonés de Valderrueda han presentado una queja, suscrita por los presidentes de las Juntas Vecinales de Caminayo, Morgovejo, La Sota de Valderrueda, Soto de Valderrueda, Valderrueda, Villacorta, Cegoñal, Valcuende, Carrizal, Villamorisca, Taranilla, San Martín de Valdetuejar, Renedo de Valdetuejar, El Otero de Valdetuejar, La Mata de Monteagudo, Las Muñecas, Ferreras del Puerto y Villalmonte ante la Junta de Castilla y León debido al mal funcionamiento de la TDT en la comarca (La Crónica de León, 13/4/2011).

- El Alcalde Pedáneo de Boeza denuncia públicamente que una parte del pueblo, desde hace unas cuantas semanas, está sin señal de televisión, algo que, al parecer, se ha producido porque una obra municipal dejó en su día sin corriente eléctrica a la antena repetidora instalada para que esa parte del pueblo recibiera correctamente la señal de TDT (La Crónica de León, 24/4/2011).

- El apagón analógico sigue ocasionando problemas en las comarcas de la montaña leonesa, transcurridos siete meses desde el cambio a la TDT, a pesar de la colocación de antenas parabólicas para captar la señal. Estos problemas son de muy distinta índole, dependiendo de la Montaña Central, Oriental y Occidental, y van desde la mala calidad de la señal hasta la imposibilidad, total o parcial, de acceso a los canales (La Crónica de León, 2/11/2010).

- Las primeras nieves dejan sin señal de TDT al valle de Valdeón. El alcalde exigirá de forma urgente y por escrito a los responsables de telecomunicaciones del Ministerio y de la Junta de Castilla y León que se solvente este asunto tomando las medidas que sea necesario (La Crónica de León, 11/11/2010).

- Las antenas parabólicas instaladas en Santa Marina de Valdeón que, a pesar del impacto visual al paisaje protegido, son la única tecnología disponible para dar cobertura a los vecinos no permiten el acceso a la mayoría de los canales de la TDT (La Crónica de León, 26/7/2010).

- Un ciudadano nos puso de manifiesto, en escrito de fecha 21 de diciembre de 2010, que nada más que comienza el mal tiempo, falta, con carácter permanente, la señal de TDT en las diversas localidades integrantes del municipio de Palacios del Sil y denunciaba la pasividad de las empresas involucradas en la problemática, quienes, según el reclamante, entienden que la *ratio* de población no es rentable para dar cobertura al municipio.

- Varios ciudadanos nos pusieron de manifiesto la existencia de deficiencias en la recepción de la señal de TDT en las localidades integrantes del municipio de Luyego de Somoza y nos han aportado copia de la reclamación presentada a la jefatura provincial de inspección de telecomunicaciones del Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, mediante la que se requiere a ésta que proceda, a la mayor brevedad posible, a efectuar las gestiones oportunas ante la Junta de Castilla y León, la empresa Abertis y cuantos organismos se estime oportuno a fin de dar solución al problema.

En la provincia de Palencia, un ciudadano presentó una queja mediante la que denunciaba las graves disfunciones en la correcta recepción de la señal de televisión, que se vienen sufriendo en la localidad de Villanueva del Rebollar desde el apagón analógico y la implantación de la TDT, puesto que la gran mayoría de los canales no tenían señal, llegando incluso a no recepcionarse señal de cadena alguna en determinados días. En este caso, el autor de la queja remitió una reclamación sobre la problemática expuesta a la Secretaría de Estado de Telecomunicaciones y para la Sociedad de la Información.

También en la provincia de Palencia, un ciudadano presentó una queja en la que denunciaba la falta de señal de televisión en la zona norte de Palencia, concretamente en la localidad de Perapertu y alrededores, que reciben la señal del repetidor de Cervera de Pisuerga. El autor de la queja ponía de manifiesto la importancia de la televisión como instrumento de ocio para las personas mayores de la localidad y que habían solicitado una solución al problema a la empresa Abertis, tanto por vía de e-mail como por vía telefónica, sin haber recibido ninguna solución después de varios meses.

En la provincia de Salamanca, los medios de comunicación escritos también han puesto de manifiesto la deficiente recepción de la TDT en muchos pueblos salmantinos tras el apagón analógico.

- Las dificultades para ver la TDT, muy variadas y que persisten en zonas con complicaciones orográficas, se producían prácticamente en todas las comarcas de la provincia. Se citaban como zonas problemáticas las siguientes: Cantalapiedra, Palaciosrubios, Sancti-Spiritus, Vecinos, Zorita, San Miguel de Valero, Fuenteaguinaldo, la zona de Las Arribes y las comarcas de Vitigudino y Ledesma (La Gaceta regional de Salamanca 11/11/2010).

- Los vecinos de Villarino de los Aires piden en el pleno la cobertura adecuada de la TDT. El Alcalde comunicó a los vecinos las gestiones realizadas ante la Junta de Castilla y León y la Subdelegación del Gobierno y les informó de la falta de respuesta de las administraciones. Similar situación a la localidad de Villarino de los Aires es la que concurre en Aldeadávila de la Ribera y en otros pueblos de Las Arribes que no reciben de forma directa la señal desde el repetidor de la Peña de Francia (Tribuna de Salamanca 25/9/2010).

- Los problemas con la señal de TDT persisten en muchos pueblos de las comarcas de Peñaranda, Las Arribes o Las Dehesas un año después del apagón analógico. En muchos casos, las dificultades parecen tener su causa en las condiciones meteorológicas y así, se indica que la lluvia, el viento o la niebla influyen negativamente en la señal en municipios como Espino de la Orbada, Ahigal de los Aceiteros o San Pedro de Rozados, lo que provoca que la imagen desaparezca o se pixele. La Diputación de Salamanca ve necesario ofrecer más información sobre la resintonización y espera que, cuando antes, se cierre el paisaje radioeléctrico de la provincia (La Gaceta regional de Salamanca, 14/4/2011).

En la provincia de Segovia, igualmente se constatan dificultades para recibir la TDT. El diario El Adelantado de Segovia, en su edición de 26 de abril de 2011, ha publicado que 174 vecinos de Castrojimeno han remitido una queja al Defensor del Pueblo mostrando su disconformidad con los criterios fijados por la Junta de Castilla y León para recibir las emisiones de TDT, lo que les ha obligado a sufragar directamente la instalación de una antena repetidora. Por otra parte, en la misma noticia se indica que la asociación segoviana de técnicos instaladores de telecomunicaciones (Aseitel) ha admitido que en algunas zonas de la provincia (no se precisa cuáles) la recepción de la señal es deficiente, lo que ocasiona el malestar de los afectados.

Por otra parte, un ciudadano nos puso de manifiesto que no había cobertura de TDT en la localidad de Caballar y que persistían los problemas detectados inicialmente en la calidad de recepción de la señal.

En la provincia de Valladolid, el diario El Día de Valladolid de 18 de octubre de 2010 publicó que más de treinta localidades aún tenían serios problemas para captar la señal de TDT. Las localidades citadas en el artículo periodístico que sufrían problemas, a título de ejemplo, eran las siguientes: Alaejos, Ataquines, Siete Iglesias, Alcazarén, Encinas de Esgueva y Curiel del Duero.

La Subdelegación del Gobierno reconoció la existencia de problemas en varias zonas de la provincia, aunque también manifestó que desde la implantación de la TDT había mantenido dos encuentros con la empresa Abertis encargada de la recepción y también se

había puesto en contacto con los responsables del Ministerio de Industria para buscar una solución lo antes posible. Igualmente, se indica que el Ayuntamiento de Pedrajas de San Esteban instó a la Junta de Castilla y León en pleno municipal a solucionar el problema.

Finalmente, en cuanto a la provincia de Zamora, el diario La Opinión El Correo de Zamora del día 25 de abril de 2011 alude a la posible existencia de una "zona de sombra" en las proximidades de Benavente que genera en numerosos hogares benaventanos una mala recepción de la señal y que la única solución, según se indica en la respuesta emitida por la Secretaría de Estado de Telecomunicaciones y para la Sociedad de la Información sería la instalación de satélites domésticos.

El siguiente extremo a abordar es el ámbito competencial de la Comunidad de Castilla y León y de las diputaciones provinciales sobre la problemática planteada y las medidas adoptadas al respecto.

El reparto constitucional de la materia controvertida es claro. Como se ha indicado con anterioridad, el art. 149.1.27ª de la Constitución Española atribuye al Estado la competencia exclusiva sobre "normas básicas del régimen de prensa, radio y televisión y, en general, de todos los medios de comunicación social, sin perjuicio de las facultades que en su desarrollo y ejecución correspondan a las comunidades autónomas" y, por su parte, el art. 71.12º EA, en correlación con el mandato constitucional, dispone que en el marco de la legislación básica del Estado y, en su caso, en los términos que ella establezca, es competencia de la Comunidad de Castilla y León el desarrollo legislativo y la ejecución de la legislación del Estado en la materia de prensa, radio, televisión y otros medios de comunicación social.

En lo que se refiere a las diputaciones provinciales, ha de significarse que si bien es un hecho incontrovertido que carecen de competencia sobre la materia de telecomunicaciones en general y sobre TDT en particular, lo cierto es (así se demuestra a través de las actuaciones desarrolladas por alguna de las diputaciones consultadas) que el fin básico de la provincia de colaborar en la tarea de coordinación de la Administración Local con la de la Comunidad Autónoma y la del Estado (art. 5.3 de la Ley 1/1998, de 4 de junio, de Régimen Local de Castilla y León) habilita a las diputaciones provinciales a adoptar medidas que den respuesta a la problemática constatada, en el ámbito de la colaboración administrativa y bajo la perspectiva de la búsqueda de soluciones a un problema que afecta, en mayor medida, a los ciudadanos de pequeños núcleos de población.

En cuanto a las actuaciones desarrolladas por la Junta de Castilla y León, cabe realizar inicialmente una mención al convenio marco de colaboración suscrito con el Ministerio de Industria, Turismo y Comercio para la ejecución del plan nacional de transición a la TDT, cuya

vigencia (cláusula decimotercera) finalizó el día 31 de diciembre de 2010. Pues bien, por lo que se refiere a este convenio, desearíamos destacar que las incidencias surgidas en el desarrollo del mismo y los posibles incumplimientos por alguna de las partes firmantes (así lo ponía de manifiesto un ciudadano respecto al empleo de la vía satelital y al incumplimiento por la Comunidad de Castilla y León del compromiso contemplado en la adenda al convenio marco suscrita el día 2 de noviembre de 2009 respecto a varias localidades de la provincia de Segovia) deberían haber sido resueltas en el seno de la comisión bilateral para el seguimiento del desarrollo del convenio específico (cláusula sexta). Y, por lo tanto, la resolución de las controversias que pudieran plantearse sobre la interpretación y ejecución del convenio deberían haber sido solventadas de mutuo acuerdo entre las dos partes firmantes (Estado y Junta de Castilla y León).

En este sentido, reiteramos, confirmando el criterio expuesto en anteriores pronunciamientos, que la actuación desarrollada por la Junta de Castilla y León en el marco del plan nacional de transición a la TDT en el territorio de nuestra Comunidad autónoma, en modo alguno puede ser reprochada, entre otros motivos, por cuanto que el porcentaje de cobertura de población con acceso a la TDT en Castilla y León es del 100%, superando la cobertura del 91% garantizada en el plan nacional.

Otra actuación de relevancia viene constituida por el plan de digitalización y convergencia de medios audiovisuales de Castilla y León 2009-2011 que contiene dentro de su estructura y programas de actuación (4.3) el programa regional de transición a la TDT el cual, a su vez, enumera cuatro líneas de actuación que se concretan en las siguientes iniciativas y acciones:

1-. Despliegue efectivo de infraestructuras para la difusión de la señal digital en Castilla y León.

2-. Apoyo a la adaptación de inmuebles y hogares para la recepción de la TDT.

3-. Difusión y sensibilización para garantizar el acceso a la TDT por parte de todos los ciudadanos de Castilla y León.

4-. Soporte al despliegue y adaptación, con la creación de la oficina de atención y dinamización para la transición a la TDT.

Aparte de las citadas medidas, ha de mencionarse igualmente la convocatoria de reuniones por la Dirección General de Telecomunicaciones desde el primer semestre del año 2009 con todas las diputaciones provinciales para establecer un marco de colaboración que

aunase esfuerzos de todo tipo a fin de evitar los efectos negativos que pudiera tener la transición tecnológica.

Respecto a estas reuniones, han de destacarse tres extremos que se hacen constar en una comunicación de la Consejería de Fomento obrante en el expediente: En primer lugar, la viabilidad de la tecnología satélite para los ciudadanos que viven en entidades de escasa población y dispersas por el territorio; en segundo lugar, la dificultad de llegar a un acuerdo de colaboración en la materia y, en tercer lugar, la asistencia a la reunión celebrada el día 27 de julio de 2009 en la sede de la Consejería de Fomento de representantes de todas las diputaciones provinciales, a excepción de la Diputación de León.

Por lo que respecta a las actuaciones desarrolladas por las diputaciones provinciales, las referencias más destacables vienen manifestadas, a nivel orgánico, por la mesa informativa provincial de TDT de la Diputación de Salamanca y a nivel funcional por el sondeo de captación de señal de TDT llevado a cabo por la Diputación de Soria en las localidades de la provincia.

Asimismo, y a pesar de que las diputaciones provinciales carecen de competencias sobre la materia, lo cierto es que la práctica totalidad de diputaciones han intervenido en alguna medida en la problemática suscitada, bien participando en las reuniones convocadas por la Consejería de Fomento, bien canalizando e indicando a los ciudadanos de las localidades afectadas los cauces que se consideraban adecuados para solucionar la deficiente señal de TDT.

Otro aspecto a destacar que se deriva de la presente actuación de oficio es la valoración de la legalidad de las actuaciones desarrolladas por las administraciones objeto de supervisión y la referencia a pronunciamientos anteriores del Procurador del Común.

Dicha valoración pasa por reiterar que la competencia sobre el acceso al servicio público de televisión corresponde al Estado y que las actuaciones desarrolladas por la Junta de Castilla y León constituyen actuaciones complementarias a fin de garantizar que la totalidad de la población de la Comunidad Autónoma pueda acceder a la TDT.

En este sentido, resulta de gran relevancia la previsión contemplada en la disposición adicional séptima de la Ley 10/2005, de 14 de junio, de Medidas Urgentes para el impulso de la Televisión Digital Terrestre, añadida por la Ley 7/2009, de 3 de julio, de Medidas Urgentes en materia de Telecomunicaciones, en virtud de la cual se habilitan dos tecnologías para la recepción de la TDT: La vía terrestre, mediante el uso de los centros de tecnología analógica existentes y la vía satélite.

Como se acaba de indicar, la normativa permite a la Administración el empleo de la vía satélite y de la vía terrestre para garantizar el acceso de los ciudadanos a la TDT. Pues bien, teniendo en cuenta que la tecnología satélite está convenientemente justificada en aquellos casos en que la digitalización de los centros exige una elevada inversión y unos costes de mantenimiento muy altos, hemos considerado que la decisión de la Consejería de Fomento de optar por la vía satelital, motivada en criterios de sostenibilidad técnica y económica, no era susceptible de reproche.

Por otro lado, debe significarse que el concesionario del servicio público de TDT en el ámbito de la Comunidad de Castilla y León (Radio Televisión de Castilla y León, S.A.) está obligado a prestar el servicio TDT (Canales CyL7 y CyL8) con una cobertura que permita acceder, como mínimo, al 80% de la población y, en todo caso, a todos los habitantes de las capitales de provincia, no estando obligado, en consecuencia, a cubrir al 100% de la población.

Por último, hemos estimado con relación al plan de ayudas en el ámbito de la TDT puesto en marcha por la Consejería de Fomento, consistente en la cesión del primer equipo necesario para la recepción (antena parabólica y descodificador de la señal) a los ciudadanos empadronados en localidades que reciban la señal por vía satélite, correspondiendo a cada vecino asumir el coste de la instalación, que no cabe exigir a la Junta de Castilla y León la financiación de la totalidad de gastos generados a los ciudadanos por la transición a la TDT y, así, en las localidades donde existe cobertura terrestre, los vecinos también han tenido que realizar una inversión económica, bien adquiriendo descodificadores, bien adaptando y sustituyendo la antena y el cableado interior de las viviendas.

Por lo que respecta a actuaciones anteriores del Procurador del Común, se citó la resolución adoptada en el expediente de queja **20101282**, aceptada expresamente por la Consejería de Fomento, en la cual se propuso que se siguieran adoptando por la oficina de atención y dinamización de la televisión digital terrestre las medidas oportunas, en el ámbito de las competencias atribuidas a la Comunidad de Castilla y León o, en su caso, en coordinación con la Administración del Estado, para dar solución a las deficiencias de la señal de TDT en la localidad de Santa Marina de Torre del Bierzo.

A tenor de lo expuesto, habiendo constatado que seguían existiendo problemas de captación de la señal de TDT en diversas localidades, se consideró que podrían existir vías de mejora de la actuación administrativa de la Comunidad de Castilla y León y de las diputaciones provinciales a fin de lograr el pleno acceso de la totalidad de los ciudadanos a la TDT.

Estas vías de mejora fueron puestas en relación con los problemas concretos detectados que, en síntesis, eran los siguientes:

1.- Habiendo finalizado el día 31 de diciembre de 2010 la vigencia del convenio marco de colaboración suscrito por el Ministerio de Industria, Turismo y Comercio y la Junta de Castilla y León para la ejecución del plan nacional de transición a la TDT y a pesar de que la cobertura de TDT a nivel de la Comunidad de Castilla y León es del 100%, todavía existen diversos núcleos de población dispersos por el territorio regional, los cuales, por diversos motivos, carecen de una correcta recepción de la señal televisiva.

2.- Si bien las diputaciones provinciales, a pesar de carecer de competencias, han prestado colaboración a los ciudadanos y a los ayuntamientos que han denunciado sus dificultades de acceso a la TDT, sus respuestas al problema han sido muy desiguales. Así, según se desprende de la documentación incorporada al expediente, existen algunas diputaciones provinciales que han adoptado medidas activas para conocer la realidad de la problemática (Soria) y abordar soluciones (Salamanca), otras que han gestionado las reclamaciones presentadas (entre otras Ávila, Valladolid y Zamora) y finalmente unas últimas que se limitan a negar su competencia en la materia (León y Segovia).

3.- El examen de la diversa documentación remitida por la Consejería de Fomento, por las diputaciones provinciales y por los promotores de las quejas acumuladas denota que la gestión de las reclamaciones presentadas por los ciudadanos sobre las deficiencias de acceso a la TDT no responde a un cauce único, sino que, dependiendo de cada caso, dichas reclamaciones han sido remitidas, indistintamente, a la Dirección General de Telecomunicaciones de la Junta de Castilla y León, a las jefaturas provinciales de inspección de telecomunicaciones y a la empresa Abertis.

4.- La información a los ciudadanos sobre la TDT se facilita a través del teléfono de información general 112 y se carece en la página web institucional, al contrario de otras comunidades autónomas (por ejemplo, Asturias), de un modelo específico de reclamación sobre las deficiencias en TDT a disposición de los ciudadanos.

Las actuaciones que, a juicio de esta procuraduría, podían ser valoradas a fin de adoptar las medidas de solución oportunas mientras subsistan las deficiencias de la señal de TDT eran las siguientes:

1.- Por parte de las diputaciones provinciales.

- La realización de un sondeo entre los distintos ayuntamientos de la provincia con el doble fin de identificar los núcleos de población en los cuales se podrían estar sufriendo problemas de captación de la señal de TDT y de especificar los problemas concretos de recepción.

- La creación, en la línea seguida por la Diputación Provincial de Salamanca, de una mesa informativa provincial de TDT, integrada por representantes del ente provincial, de los instaladores y de la empresa adjudicataria del servicio, con el objeto de canalizar las reclamaciones adecuadamente y determinar las medidas de solución pertinentes.

- La adopción de las medidas de colaboración oportunas con la Junta de Castilla y León, en particular, mediante la tramitación de las denuncias presentadas por los ciudadanos.

2.- Por parte de la Consejería de Fomento y Medio Ambiente.

- El mantenimiento y, en su caso, el refuerzo, en tanto, mantengan vigencia las dificultades de acceso a la TDT en los núcleos de población de la Comunidad de Castilla y León, del papel de la oficina de atención y dinamización para la transición a la TDT contemplada en el plan de digitalización y convergencia de medios audiovisuales en Castilla y León 2009-2011, en su doble función de prestar el soporte y atención especializada a los ciudadanos de cara a resolver o gestionar las dudas, inquietudes, sugerencias o quejas que puedan tener respecto al acceso y recepción de la TDT, o respecto a la adaptación de sus hogares para la recepción de la misma y ser el punto de encuentro de los agentes y entidades encargadas del despliegue de infraestructuras.

- La institución formal de un cauce uniforme de reclamaciones en materia de acceso a la TDT, a fin de centralizar y coordinar las incidencias y dificultades que puedan surgir durante el despliegue de las mismas y abordar las medidas correctoras oportunas.

- La puesta a disposición de los ciudadanos en la página web institucional de un modelo de reclamación, mediante la cual se pueda comunicar a la Dirección General de Telecomunicaciones la incidencia detectada en el centro reemisor de televisión de que se trate. Dicho modelo, siguiendo el formulario de la Comunidad Autónoma de Asturias, podría contener, además de los datos identificativos de la persona afectada y, en su caso, del encargado municipal que comunica la incidencia, la concreta deficiencia de señal advertida, la constatación de la existencia de energía en el centro reemisor comprobada por el técnico municipal, el estado de los accesos y del centro desde el punto de vista de la limpieza de maleza y, si se tuviera conocimiento, la descripción de la avería.

- El mantenimiento, con la periodicidad que se determine, de reuniones con representantes de las diputaciones provinciales a fin de realizar un seguimiento de la problemática del acceso a la TDT y adoptar las medidas de solución pertinentes.

- La realización de cuantas actuaciones de colaboración y coordinación se estimen procedentes con el Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, una vez finalizada la vigencia

del convenio marco de colaboración suscrito para la ejecución del plan nacional de transición a la TDT, a fin de que el Ministerio, en el ámbito de sus competencias, adopte las medidas oportunas que garanticen que la totalidad de los ciudadanos tenga acceso a la TDT en igualdad de condiciones, con independencia de la localidad en la que residan.

En conclusión, es indudable que uno de los nuevos retos que afronta la sociedad del siglo XXI es la incorporación de la ciudadanía a los avances tecnológicos y, más concretamente, el impulso de la sociedad de la información y de las tecnologías de la información y la comunicación.

Ahora bien, el desarrollo de estas nuevas tecnologías (en concreto, la TDT) debe tener lugar con escrupuloso respeto a los derechos de los ciudadanos, de tal modo que los avances técnicos han de constituir un medio para facilitar el ejercicio de sus derechos y, en ningún caso, para menguarlos o limitarlos.

Como ha advertido el Valedor do Pobo en su informe anual correspondiente al año 2009, el mundo digital ocasiona ventajas y perjuicios para los derechos de las personas y es tarea de los poderes públicos maximizar lo positivo y mitigar lo negativo en el proceso de impulso de la sociedad de la información. En esta misma línea argumental, esa institución, en criterio compartido por esta procuraduría, estima que los derechos son las primeras categorías afectadas por los cambios que impone la evolución tecnológica y que, por ello, es necesario prestar especial atención para mantener plenamente operativa la eficacia de los derechos (en el caso que nos ocupa, el derecho de los ciudadanos a acceder a los servicios de telecomunicaciones que contribuyen a la creación de mejores condiciones para el desarrollo económico, social y cultural, de acuerdo con la Ley 32/2003, de 3 de noviembre, General de Telecomunicaciones) al margen de las mutaciones que la evolución tecnológica depare.

Y es, precisamente, bajo esta perspectiva, donde procede potenciar la actuación de las administraciones públicas con el fin de conocer con el mayor grado de precisión posible la realidad de los problemas de acceso a la TDT en el territorio de la Comunidad Autónoma y de desarrollar las actuaciones precisas que garanticen a los ciudadanos (con mayor énfasis, a las personas mayores residentes en localidades pequeñas y alejadas de los grandes núcleos de población) ese acceso, que, en buena medida, constituye el mayor elemento de ocio del que disponen en su vida diaria.

En virtud de todo lo expuesto, se formuló a la Consejería de Fomento y Medio Ambiente la siguiente resolución:

"Que en el ejercicio de la competencia contemplada en el art. 71.12º del EA de Castilla y León, precepto que dispone que, en el marco de la legislación básica del Estado y, en su caso, en los términos que ella establezca, es competencia de la Comunidad de Castilla y León el desarrollo legislativo y la ejecución de la legislación del Estado en la materia de prensa, radio, televisión y otros medios de comunicación social y a fin de garantizar el acceso de todos los ciudadanos de la Comunidad de Castilla y León a la Televisión Digital Terrestre, se adopten las siguientes medidas:

- El mantenimiento y, en su caso, refuerzo, en tanto, mantengan vigencia las dificultades de acceso a la TDT en los núcleos de población de la Comunidad de Castilla y León, del papel de la Oficina de Atención y Dinamización para la transición a la TDT contemplada en el Plan de Digitalización y Convergencia de Medios Audiovisuales en Castilla y León 2009-2011, en su doble función de prestar el soporte y atención especializada a los ciudadanos de Castilla y León de cara a resolver o gestionar las dudas, inquietudes, sugerencias o quejas que puedan tener respecto al acceso y recepción de la TDT, o respecto a la adaptación de sus hogares para la recepción de la misma y ser el punto de encuentro de los agentes y entidades encargadas del despliegue de infraestructuras.

- La institución formal de un cauce uniforme de reclamaciones en materia de acceso a la TDT, a fin de centralizar y coordinar las incidencias y dificultades que puedan surgir durante el despliegue de las mismas y establecer las medidas correctoras oportunas.

- La puesta a disposición de los ciudadanos en la página web institucional de un modelo de reclamación, mediante la cual se pueda comunicar a la Dirección General de Telecomunicaciones de la incidencia detectada en el centro reemisor de televisión de que se trate. Dicho modelo, siguiendo el formulario del Principado de Asturias, podría contener, además de los datos identificativos de la persona afectada y del encargado municipal que comunica la incidencia, la concreta deficiencia de señal advertida (sin imagen, interferida, nieve, doble imagen, otros), la constatación de la existencia de energía en el centro reemisor comprobada por el técnico municipal, el estado de los accesos y del centro desde el punto de vista de la limpieza de maleza y , en su caso, la descripción de la avería.

- El mantenimiento, con la periodicidad que se determine, de reuniones con representantes de las diputaciones provinciales a fin de realizar un seguimiento de la problemática del acceso a la TDT y la adopción de las medidas de solución pertinentes.

- La realización de cuantas actuaciones de colaboración y coordinación se estimen procedentes con el Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, una vez finalizada la vigencia del Convenio marco de colaboración para la ejecución del Plan Nacional de Transición a la TDT, a fin de que el Ministerio, en el ámbito de sus competencias, adopte las medidas oportunas que garanticen que la totalidad de la ciudadanía de la Comunidad de Castilla y León tiene acceso a la TDT en igualdad de condiciones, con independencia de la localidad en la que residan".

Nuestra resolución fue aceptada expresamente por la Consejería de Fomento y Medio Ambiente.

Por su parte, la resolución remitida a las nueve diputaciones provinciales se dictó en los siguientes términos:

"Que, dentro del fin básico de la provincia de garantizar la prestación integral y adecuada en el territorio provincial de los servicios de competencia municipal y colaborar en la tarea de coordinación de la Administración Local con la de la Comunidad autónoma y la del Estado (art. 5.3 de la Ley 1/1998, de 4 de junio, de Régimen Local de Castilla y León), en el logro del acceso a la Televisión Digital Terrestre por parte de los ciudadanos de la provincia, se adopten las siguientes medidas:

- La realización de un sondeo entre los distintos ayuntamientos de la provincia a fin de identificar los núcleos de población en los cuales se podrían estar produciendo problemas de captación de la señal de TDT y de especificar los problemas concretos de recepción.

- La creación, en la línea seguida por la Diputación Provincial de Salamanca, de una Mesa Informativa Provincial de TDT, integrada por representantes del Ente provincial, de los instaladores y de la empresa adjudicataria del servicio, a fin de canalizar las reclamaciones adecuadamente y determinar las medidas de solución pertinentes.

- La adopción de las medidas de colaboración oportunas con la Junta de Castilla y León, en particular, mediante la tramitación de las denuncias presentadas por los ciudadanos".

En la fecha de cierre del Informe anual, las Diputaciones de Burgos, Palencia, Salamanca y Zamora habían manifestado la aceptación de nuestra resolución, mientras que las Diputaciones de León y Segovia, con independencia de las actuaciones llevadas a cabo por otras corporaciones provinciales, rechazaron la resolución por entender que carecían de

competencias en la materia. Por su parte, las Diputaciones de Ávila y Valladolid, también aludían a su falta de competencia si bien manifestaron que prestarían la colaboración y asistencia que pudieran precisar aquellos municipios que tuvieran algún problema de captación.

No constaba respuesta en sentido alguno a nuestra resolución de la Diputación de Soria.

DEPURACIÓN DE LAS AGUAS RESIDUALES EN LOS ESPACIOS NATURALES

En años anteriores, esta procuraduría tramitó diversos expedientes en relación con el estado de depuración de las aguas residuales de las localidades situadas en el interior de algunos de los espacios naturales más emblemáticos de Castilla y León: Lago de Sanabria (**OF/80/03** y **OF/58/05**), Picos de Europa (**OF/59/05** y **20080444**) y Cañón del Río Lobos (**20080013**). Sin embargo, en el año 2010, se inició una actuación de oficio (**20100366**) para conocer las depuradoras que se encontraban en funcionamiento en el resto de los espacios naturales protegidos.

En consecuencia, se solicitó información a la Consejería de Medio Ambiente, la cual nos dio traslado de los siguientes proyectos:

• Se ha construido la red de depuradoras de algunos espacios naturales como es el caso del Parque Regional de la "Sierra de Gredos (Ávila)", realizándose actuaciones en diversos municipios desde el año 2002, y del Parque Natural de las "Hoces del Río Duratón (Segovia)".

• Se ha comenzado los trámites para la ejecución de las obras de depuración de las localidades situadas en el interior del Parque Natural de "Las Batuecas-Sierra de Francia (Salamanca)" con un presupuesto de 3.749.735,11 €.

• Se encuentran en fase de evaluación de impacto ambiental los proyectos de depuración del Parque Natural "Fuentes Carrionas y Fuente Cobre-Montaña Palentina (Palencia)" y de los Monumentos Naturales "Ojo Guareña (Burgos)" y "Las Médulas (León)".

• Se ha redactado el proyecto de depuración del Parque Natural "Los Arribes del Duero (Zamora-Salamanca)", correspondiendo acometerla al Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino en virtud del Protocolo General, firmado el 2 de febrero de 2010. En el mismo sentido, corresponde al Ministerio la construcción de las depuradoras de la Reserva Natural "Riberas de Castronuño (Valladolid)".

• Finalmente, cabe indicar que, con la construcción de la depuradora de Cabrejas del Pinar, así como la actuación en Muriel de la Fuente, realizada por la Diputación de Soria,

mediante una subvención concedida por la Consejería, se permite tratar el agua residual del Monumento Natural la Fuentona.

Para iniciar nuestro análisis, debemos partir de las previsiones establecidas en el Decreto 151/1994, de 7 de julio, por el que se aprueba el Plan de Infraestructura Hidráulica Urbana, que exigía que el 31 de diciembre de 2005 estuvieran construidas las depuradoras en 576 localidades ubicadas en espacios naturales catalogados en la Red Regional. En la información facilitada, se acreditó que, si bien en algunos espacios naturales, ya estaban construidas –como en el Parque Regional de la Sierra de Gredos, Parque Natural Hoces del Río Duratón y Monumento Natural de la Fuentona-, en el resto no había finalizado la ejecución de estas infraestructuras.

Este incumplimiento de los plazos de depuración –obligaciones que fueron fijadas en la Directiva 91/271/CEE- no es característico solo de Castilla y León, puesto que la Comisión Europea interpuso en su día un recurso (Asunto C-343/10) ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea por el incumplimiento del Reino de España del plazo fijado para la depuración de las aguas residuales urbanas de las aglomeraciones de más de 15.000 habitantes (aunque hemos de decir que ninguna de las localidades mencionadas en el recurso pertenece a nuestra Comunidad Autónoma).

Además, por resolución de 20 de diciembre de 2010 de la Dirección General del Agua (*BOE* de 28 de enero de 2011), se publicó el Protocolo General de Colaboración con la Junta de Castilla y León, por el que se fija el marco general de colaboración en el ámbito del saneamiento y depuración para la ejecución del Plan Nacional de Calidad de las Aguas: Saneamiento y Depuración 2007-2015. Este instrumento fija el esquema básico de colaboración para financiar las inversiones previstas con el fin de ejecutar prioritariamente “las actuaciones necesarias para alcanzar el estricto y pleno cumplimiento de las obligaciones derivadas de la Directiva 91/271”, estableciéndose en el Anexo V de la norma las que deben llevarse a cabo en las localidades integradas en la Red Natura 2000 y espacios naturales, especificándose a su vez cuál debe ser la intervención de cada una de las administraciones competentes.

En definitiva, esta procuraduría pretendía que la Administración autonómica adopte las medidas precisas para agilizar los proyectos de ejecución de las infraestructuras de depuración que se prevén instalar en el interior de los espacios naturales, puesto que, tal como se afirma en la Exposición de Motivos del Decreto 11/2011, de 17 de marzo, por el que se regulan las condiciones de las subvenciones destinadas a explotación de estaciones depuradoras de aguas residuales integradas en sistemas de depuración de espacios naturales, “el agua es un componente esencial del ecosistema y de la caracterización del paisaje de dichos

espacios, por lo que preservar la calidad de las aguas es un requerimiento ineludible con el objetivo general de proteger los citados espacios".

En consecuencia, se formuló la siguiente sugerencia a la Consejería de Fomento y Medio Ambiente:

> *"Que se adopten las medidas pertinentes por parte de la Consejería de Fomento y Medio Ambiente para la ejecución de las infraestructuras de depuración de aguas residuales de las localidades integradas en los espacios naturales de nuestra Comunidad autónoma en el plazo señalado en el Protocolo general de colaboración para la Ejecución del Plan Nacional de Calidad de las Aguas: Saneamiento y Depuración 2007-2015, paliando así el retraso existente por no poder cumplir las previsiones establecidas en el Decreto 151/1994, de 7 de julio, por el que se aprueba el Plan de Infraestructura Hidráulica Urbana".*

La Administración autonómica aceptó dicha sugerencia, aunque reconocía que la actual situación económica de especial dificultad condiciona la ejecución de las infraestructuras.

SISTEMA DE RECUPERACIÓN DE ANIMALES SILVESTRES

Se acordó incoar una actuación de oficio en el año 2010 (**20100365**) con el fin de conocer el sistema que la Junta de Castilla y León había implantado para la recogida y cuidado de los animales silvestres.

En la información remitida, la Consejería de Medio Ambiente describió la red de Centros de Atención de Fauna que se había implantado en casi todas las provincias de la Comunidad Autónoma: dos Centros de Recuperación de Animales Silvestres (CRAS) en Valladolid y Burgos, y cinco Centros de Recepción de Fauna (CRF) en las provincias de Zamora, Salamanca, Segovia, León y Ávila. En las dos provincias restantes –Palencia y Soria-, los ejemplares de animales recogidos se trasladaban a los Centros de Recuperación de Valladolid y Burgos; además, en Soria existen varios voladeros dentro del vivero forestal de Valonsadero, que "sirven como punto de recepción inicial o como instalación puente que puede ser utilizada para que los animales descansen, se alimenten o sean controlados sus síntomas o su comportamiento, antes de ser trasladados". Asimismo, se dio traslado del protocolo en el que se describen las actuaciones que deberían llevar a cabo tanto los particulares, como el personal dependiente de la Consejería (celadores de medio ambiente y agentes medioambientales) cuando se detecte un animal herido o enfermo, con el fin de trasladarlo al centro de atención más cercano.

Por lo tanto, tras analizar la información proporcionada, no se detectó ningún tipo de irregularidad achacable a la actuación de la Administración autonómica, por lo que se procedió al archivo de actuaciones.

ACTIVIDADES MUSICALES EN LAS PROXIMIDADES DE CENTROS HOSPITALARIOS

Se inició en el año 2011 una Actuación de Oficio (**20111261**) con el fin de instar a los ayuntamientos a fijar límites para la celebración de conciertos y espectáculos musicales como consecuencia de las fiestas patronales, puesto que esta ha sido una preocupación constante en varias de las quejas presentadas por los ciudadanos (**20091467**, **20091476**, **20091734** y **2001763**).

En efecto, las normas reguladoras de la contaminación acústica han aprobado diversas limitaciones para el ejercicio de actividades con el fin de minimizar el impacto del ruido, puesto que, tal y como se afirma en la Exposición de Motivos de la Ley 5/2009, de 4 de junio, del Ruido de Castilla y León, "las consecuencias del impacto acústico ambiental, tanto de orden fisiológico como psicofisiológico, afectan cada vez a un mayor número de personas y en particular a los habitantes de las grandes ciudades".

Para regular los posibles conflictos que pudieran surgir, la normativa autonómica ha establecido un marco con el fin de conciliar los intereses manifestados. Así, la Ley 7/2006, de 2 de octubre, de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas de la Comunidad de Castilla y León, ha exigido a estos disponer de autorización municipal para su celebración en espacios abiertos, pudiendo denegarse su otorgamiento "cuando, atendiendo al horario de celebración, tipo de establecimiento público o instalación, emisiones acústicas o cualquier otra circunstancia debidamente justificada, se pudieran menoscabar derechos de terceros".

En idéntico sentido, el art. 41 de la Ley del Ruido de Castilla y León exige que las actuaciones de grupos musicales o vocalistas en la vía pública dispongan de autorización municipal, debiendo especificarse el lugar, horario, duración y período de actuación, así como el sistema de megafonía que puede utilizar. No obstante, también debemos señalar que el art. 10 de dicha norma permite a los ayuntamientos suspender temporalmente el cumplimiento de los valores límite que sean de aplicación en actos de especial proyección oficial, cultural, deportiva, religiosa o de naturaleza análoga.

Sin embargo, esta institución considera que no cabe una exención absoluta y que deben establecerse unos límites que no pueden sobrepasarse, puesto que existen lugares –centros hospitalarios o residencias de la tercera edad- que deberían ser objeto de protección especial por los ayuntamientos, impidiéndose en consecuencia la celebración de actividades

festivas en sus proximidades. Esta medida ya la ha adoptado el Ayuntamiento de Madrid, puesto que el art. 19.3 de la Ordenanza municipal de Protección contra la Contaminación Acústica y Térmica (*BOAM* núm. 6385, de 7 de marzo de 2011) impide la suspensión temporal de los límites de ruido, "si en un radio de 150 metros del lugar en que se pretendan celebrar los actos, existen residencias de mayores, centros sanitarios con hospitalización o con servicios de urgencias, o centros docentes cuyo horario de funcionamiento coincida con el del acto pretendido".

Por lo tanto, a juicio de esta procuraduría, los ayuntamientos de nuestra Comunidad autónoma podrían incorporar en un futuro ese precepto a las Ordenanzas municipales cuando deban adaptar las mismas al contenido de la Ley del Ruido de Castilla y León, tal como prevé la disposición transitoria segunda de dicha norma. Asimismo, podría adoptarse dicha prohibición en la actualidad a la hora de celebrar los festejos patronales que normalmente se prolongan hasta altas horas de la madrugada.

En consecuencia, se remitió la siguiente sugerencia a los ayuntamientos de más de 20.000 habitantes de nuestra Comunidad autónoma:

> *"1. Que por parte del órgano competente de las corporaciones locales no se permita la celebración de actividades propias de celebraciones populares –como verbenas o conciertos musicales- en las proximidades de los centros sanitarios con hospitalización o servicios de urgencia, o de residencias de la tercera edad, tal como lo ha acordado recientemente el Ayuntamiento de Madrid.*
>
> *2. Que, en el caso de que no se prevea, se tenga en cuenta la prohibición establecida en el art. 19.3 de la Ordenanza municipal del Ayuntamiento de Madrid de Protección contra la Contaminación Acústica y Térmica para introducirla en la futura modificación de la Ordenanza municipal vigente que se lleve a cabo con el fin de adaptarla a las previsiones establecidas en la Ley 5/2009, de 4 de junio, del Ruido de Castilla y León".*

Los Ayuntamientos de Medina del Campo, Valladolid, Segovia, Aranda de Duero, Ponferrada, Laguna de Duero, Miranda de Ebro, León, Soria, Zamora y Salamanca –esta última con posterioridad a la fecha de cierre del Informe- aceptaron las recomendaciones formuladas. En cambio, los Ayuntamientos de Ávila, Burgos, Palencia y San Andrés del Rabanedo no contestaron a nuestra sugerencia.

INTÉRPRETES DE LENGUA DE SIGNOS

Se inició una actuación de oficio, registrada como expediente **20110470**, con el fin de valorar la dotación de intérpretes de lengua de signos en los centros docentes financiados

con fondos públicos de la Comunidad de Castilla y León. Dichos intérpretes, aunque no son el único recurso con el que deben contar los alumnos con discapacidad auditiva, ni es requerido por todos los alumnos a los que les afecta dicha discapacidad, sí constituyen un elemento importante para facilitar la plena integración en el sistema educativo cuando existe una gran pérdida auditiva que lleva consigo muchas dificultades en el desarrollo cognitivo y del lenguaje.

La Ley 27/2007, de 23 de octubre, sobre el Reconocimiento de las Lenguas de Signos Española y Regulación de los Medios de Apoyo a la Comunicación Oral de las Personas Sordas, constituye el soporte legal para que la lengua de signos española y catalana sean los instrumentos de comunicación propios de las personas sordas que opten libremente por alguna de ellas, asumiendo los postulados de la Ley 51/2003, de 3 de diciembre, de Igualdad de Oportunidades, no Discriminación y Accesibilidad Universal de las Personas con Discapacidad, que tiende, con relación a lo previsto en los arts. 9.2 y 49 de la Constitución Española, a promover las condiciones para que la libertad y la igualdad de las personas sean reales y efectivas, removiendo los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitando su participación en la vida política, cultural y social.

Con todo, y a la vista de los datos facilitados por la Consejería de Educación sobre los alumnos afectados por discapacidades auditivas severas en la Comunidad de Castilla y León, así como sobre los medios personales y materiales habilitados por la Administración educativa para atender las necesidades educativas de dichos alumnos, consideramos oportuno formular la siguiente resolución:

«- Garantizar el derecho de optar a la comunicación a través de la lengua de signos a los alumnos con discapacidad auditiva y a sus padres o tutores, mediante la oportuna información de la existencia de ese derecho, junto con la adecuada oferta de centros en los que se puede prestar el servicio de intérpretes de lengua de signos.

- Que la escolarización de alumnos con discapacidad auditiva en centros ordinarios, sean preferentes o no para este tipo de alumnado, no sea una circunstancia que dificulte la dotación del servicio de intérpretes de lengua de signos, junto con otros recursos específicos como el profesorado especializado en audición y lenguaje y de apoyo curricular, y los recursos tecnológicos apropiados.

- Que se adopten las medidas oportunas para que los proyectos bilingües, dirigidos al conocimiento de lenguas extranjeras, en los centros que escolarizan a alumnos con discapacidad auditiva, no suponga un nulo aprovechamiento de las asignaturas impartidas en lengua extranjera.

- Que se tenga en consideración el "apoyo" que debe recibir el alumnado con discapacidad auditiva, incluso en el desarrollo de actividades extraescolares debidamente programadas que tengan un carácter educativo, extendiendo a éstas la disponibilidad de los intérpretes de lengua de signos, como nexo comunicativo entre los alumnos que lo precisen y las personas que dirigen o participan en las actividades extraescolares.

- Que se garantice, a través del debido cumplimiento de las prescripciones técnicas para la contratación del servicio de intérpretes de lengua de signos, la dotación del número de intérpretes que sean precisos para atender debidamente las necesidades del alumnado con discapacidad auditiva, la dedicación de las horas lectivas necesarias para obtener el adecuado aprovechamiento en todas las asignaturas, y la cualificación precisa de los intérpretes.

- Que, más específicamente en cuanto a los medios materiales, no se obvien las condiciones físicas que deben tener las aulas en las que intervengan los intérpretes de lengua de signos, para que la actividad educativa se siga sin los inconvenientes que pueda presentar la falta de espacio, o la falta de idoneidad de la ubicación de los intérpretes de signos con relación a la función que desempeñan.

- Que la comunicación de los centros educativos con las familias de los alumnos con discapacidad auditiva tenga, en todo caso, una especial incidencia, a los efectos de detectar las necesidades que se puedan presentar a cada alumno para personalizar el proceso de enseñanza-aprendizaje.

- Que la Administración educativa establezca mecanismos de coordinación con los servicios sanitarios, con la finalidad de detectar precozmente los problemas de audición en los alumnos, por ejemplo, mediante la programación conjunta de pruebas periódicas preventivas.

- Que, dentro del ámbito educativo, se fomente entre todos los alumnos, e, incluso entre todos los padres, madres y familiares, y el profesorado, la comprensión de las dificultades auditivas graves, y la inclusión de aquellos que las padecen, a través de charlas, publicaciones, talleres, actividades, etc.».

Esta resolución fue aceptada por la Consejería de Educación, matizando que la línea de actuación de la misma era la propuesta por esta institución.

AYUDAS PARA LA ADQUISICIÓN DE LIBROS DE TEXTO

El expediente **20110761** se inició como consecuencia de la información que nos había llegado a mediados del mes de abril de 2011, a través de los medios de comunicación, sobre el retraso en el abono de las ayudas para financiar la adquisición de los libros de texto para el alumnado que curse educación primaria y educación secundaria obligatoria en centros docentes de la Comunidad de Castilla y León, y que habían sido concedidas para el curso escolar 2010/2011.

La convocatoria de dichas ayudas tuvo lugar mediante la Orden EDU/548/2010, de 27 de abril (*BOCYL*, de 30 de abril de 2010), modificada por la Orden EDU/1372/2010, de 1 de octubre (*BOCYL*, de 6 de octubre de 2010), y, mediante la Orden de 6 de octubre de 2010 de la Consejería de Educación se resolvió la convocatoria de ayudas.

Según la información que nos había facilitado la propia Consejería de Educación, mediante informe fechado el 20 de mayo de 2011, los abonos de las ayudas correspondientes a beneficiarios de las dos anualidades presupuestarias, 2010 y 2011, establecidas en la convocatoria, ya habían sido realizados mediante las correspondientes transferencias a las cuentas bancarias indicadas en el impreso de solicitud, en los mismos periodos que venía siendo habitual para los cursos anteriores. Sin embargo, no se nos indicó en qué fecha se produjo dicho abono, que, a tenor de las noticias de los medios de comunicación, tuvo que producirse entre los meses de abril y mayo de 2011; publicándose la Orden de convocatoria de ayudas para el próximo curso escolar 2011/2012 en el *BOCYL* de 27 de abril de 2011.

Con todo, tenemos que considerar que, teniendo en cuenta el plazo de un mes para interponer los recursos de reposición contra la Orden que resolvió la convocatoria de las ayudas (punto 8-3 de la misma), y el mismo plazo de un mes para resolver dichos recursos (art. 117.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre), la Orden debió ser firme antes de finalizar el año 2010 o en el mes de enero de 2011, salvo que se hubiera interpuesto algún recurso en vía contencioso-administrativa.

Por otro lado, el Convenio de colaboración entre el Ministerio de Educación y la Comunidad de Castilla y León, firmado el 15 de julio de 2010, que permitió incorporar a la convocatoria de ayudas el crédito que el Ministerio tiene previsto a dicho fin, estableció, en el punto 2 de la cláusula tercera, que el Ministerio libraría el importe correspondiente "inmediatamente después de la firma del presente convenio y, en todo caso, antes del 1 de noviembre de 2010".

Asimismo, las ayudas económicas para financiar la adquisición de los libros de texto tienden a garantizar la igualdad de todas las personas en el ejercicio del derecho a la educación en los términos previstos en el art. 83 de la LO 2/2006, de 3 de mayo, de Educación; y la demora en el abono de las mismas podría suponer un inconveniente para algunas familias con escasez de recursos. No obstante, también hay que tener en cuenta que las convocatorias prevén, para los alumnos que se encuentren en situaciones económicas manifiestamente desfavorables, la percepción de la ayuda a través de los centros, adquiriendo éstos directamente los libros.

Con todo, la opción de acudir a las ayudas, para garantizar la igualdad de oportunidades en el ámbito educativo, lleva implícito el inconveniente de que las familias tengan que adelantar el importe de los libros de texto, por lo que demorar más allá de lo necesario el abono de las ayudas, sin que se haga constar un motivo aparente, debe llevarnos a pedir una mayor agilidad en el abono de las mismas a aquellos que ven reconocido su derecho.

Por ello, dirigimos a la Consejería de Educación la siguiente resolución:

"Que, en lo sucesivo, tras la resolución de las convocatorias de las ayudas, para financiar la adquisición de libros de texto para el alumnado de educación primaria y educación obligatoria secundaria en centros docentes de la Comunidad de Castilla y León, se agilice, en la medida de lo posible, el abono de las mismas; e, incluso, se adelante la convocatoria de las ayudas en el calendario, si fuera preciso, para que dicho abono se produzca antes de lo que se viene haciendo hasta el momento".

Con relación a ello, la Consejería de Educación hizo hincapié en el volumen de tramitación de solicitudes y de comprobación de datos, con relación a una convocatoria asentada en dos ejercicios presupuestarios, procedentes éstos de dos administraciones. No obstante ello, la Consejería nos indicó que se mantendrían las actuaciones que se venían desarrollando, para agilizar en su conjunto los trámites de gestión, con especial esmero en el abono de las ayudas a los colectivos más necesitados en el inicio del curso escolar y en las condiciones más adecuadas.

EL UNO POR CIENTO CULTURAL

Se inició de oficio el expediente **20111350**, con el fin de supervisar las previsiones de cumplimiento de las obligaciones impuestas en el art. 71 de la Ley 12/2002, de 11 de julio, de Patrimonio Cultural de Castilla y León a la Consejería en materia de cultura.

Dicho precepto está relacionado con el uno por ciento cultural, como medida de fomento para la investigación, documentación, conservación, recuperación, restauración y

difusión de bienes integrantes del patrimonio cultural de Castilla y León; y, conforme al mismo, la Consejería de Cultura y Turismo, competente en materia de cultura, debería proceder a la aprobación de la normativa reglamentaria de desarrollo de la obligación de financiar acciones de tutela del patrimonio cultural a través de los presupuestos de licitación de obras públicas, máxime teniendo en cuenta el tiempo transcurrido desde la entrada en vigor de la Ley de Patrimonio Cultural de Castilla y León.

Asimismo, la Consejería de Cultura y Turismo está llamada a establecer las directrices y objetivos que han de ser comunicados a la Administración del Estado, como guía que pueda servir a ésta a la hora de realizar las inversiones que lleve a cabo en la Comunidad de Castilla y León con el uno por ciento cultural determinado por la legislación del patrimonio histórico español.

A la vista de la información que nos fue aportada por la Consejería de Cultura y Turismo, se puso de manifiesto la intención de ésta de regular la aplicación del uno por ciento cultural a lo largo de la legislatura. Hasta el momento, también conforme a la información que nos aportó la Consejería de Cultura y Turismo, la inaplicación de dicho porcentaje cultural había venido paliada por la inversión realizada por la propia Consejería de Fomento en la restauración de bienes del patrimonio cultural y por las inversiones realizadas por la Consejería de Cultura y Turismo en virtud de la aplicación del Plan de Intervención en el Patrimonio Histórico de Castilla y León 1996-2002 y en la aplicación del Plan PAHIS 2004-2012.

Con todo, parte de las quejas de las que se tiene conocimiento esta procuraduría afectan a la deficiente conservación y mantenimiento de numerosos bienes que forman parte del patrimonio de Castilla y León, en algunos casos, de elementos que tienen la categoría de Bienes de Interés Cultural. En este sentido, es evidente que debe existir un especial esfuerzo en destinar recursos económicos a la atención del vasto patrimonio cultural de que dispone nuestra Comunidad. De este modo, la efectividad del uno por ciento cultural debería contribuir a racionalizar dicho esfuerzo, para lo cual es precisa una regulación que permita establecer la forma de determinar dicho porcentaje al presupuesto de la licitación de las obras, el procedimiento para generar la financiación, los mecanismos de ingresos y compensación, la dación de cuentas sobre los créditos ampliados o generados, la debida coordinación entre los organismos públicos responsables de las obras públicas y la consejería competente en materia de cultura, los criterios de prioridad para tener acceso a la financiación del uno por ciento cultural, etc. La efectividad del uno por ciento cultural, incluso en periodos en los que las obras públicas hayan de tener una menor presencia, junto con los programas plurianuales de actuación acompañados de los correspondientes planes de financiación, deben tener una

especial importancia en el conjunto de medidas destinadas a fomentar el patrimonio cultural en los términos establecidos en la Ley de Patrimonio Cultural de Castilla y León.

En otro orden de cosas, según la información que también nos había aportado la Consejería de Cultura y Turismo, pudimos advertir una falta de entendimiento entre la Administración del Estado y la de la Comunidad de Castilla y León, a la hora de hacer valer las prioridades que puedan existir en nuestra Comunidad para la realización de inversiones que pudieran beneficiarse de la financiación del uno por ciento cultural previsto en el art. 68 de la Ley 16/1985, de 25 de junio, de Patrimonio Histórico Español.

En este sentido, se nos señaló que el Ministerio de Cultura había rechazado la propuesta realizada por la Consejería de Cultura y Turismo en las reuniones celebradas en el Consejo de Patrimonio Histórico, de planificar las intervenciones del uno por ciento cultural a través de convenios bilaterales, relacionados fundamentalmente con proyectos incluidos en los planes nacionales en bienes de titularidad estatal, en proyectos de interés supramunicipal y supraprovincial, o en intervenciones afines a los programas establecidos en el Plan PAHIS. Asimismo, se nos indicó que, a pesar de que en diversas ocasiones se había pedido a la Administración del Estado una relación completa de los proyectos aprobados con cargo al uno por ciento cultural previsto en la legislación estatal, la Consejería de Cultura y Turismo no había podido obtener la lista oficial de inversiones por la que esta procuraduría se había interesado a la hora de solicitar información para tramitar este expediente de oficio.

Con todo ello, no podemos ignorar que el art. 46 de la Constitución Española contempla la obligación de los poderes públicos de garantizar la conservación y promoción del enriquecimiento del patrimonio histórico, cultural y artístico de todos los pueblos de España y los bienes que lo integran; que el patrimonio histórico y artístico es un valor esencial de la identidad de nuestra Comunidad a tenor del art. 4 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León; así como que las relaciones entre administraciones públicas, en este caso entre la Administración del Estado y la de la Comunidad de Castilla y León, se deben regir por los principios de lealtad, cooperación, asistencia y demás principios previstos en el art. 4 de la Ley 30/1996, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

Por lo expuesto, dirigimos la siguiente resolución a la Consejería de Cultura y Turismo:

"- La aprobación de la normativa reglamentaria reguladora del uno por ciento cultural en Castilla y León en el tiempo más breve posible.

- Con respeto al ejercicio legítimo de las competencias de la Administración General de Estado, insistir en la apertura de cauces que permitan a la Comunidad de Castilla y León establecer o participar en el establecimiento de las directrices y objetivos para la aplicación del uno por ciento cultural previsto en la legislación estatal en inversiones que se realicen en nuestra Comunidad Autónoma".

La Consejería del Cultura y Turismo aceptó esta resolución, recordando que se estaba trabajando para aprobar la normativa reglamentaria reguladora del uno por ciento cultural en el año 2012, y comprometiéndose a seguir insistiendo ante el Ministerio de Cultura en la necesidad de aprobar los proyectos financiados a través del uno por ciento cultural de forma coordinada con la Comunidad de Castilla y León.

VENTA AMBULANTE

Se inició de oficio el expediente **20110529** en materia de venta ambulante, considerando como precedente de su tramitación las quejas que frecuentemente se reciben en materia de comercio, relacionadas con la práctica irregular de la venta ambulante en pequeños municipios. Aunque dichas quejas suelen estar orientadas a la eliminación de la competencia que supone dicho tipo de venta para los establecimientos comerciales permanentes existentes en dichos municipios, igualmente hay que tener en cuenta que esa modalidad de venta puede afectar a los derechos de los consumidores, por ejemplo, si los productos comercializados no ofrecen las condiciones higiénico-sanitarias que deben tener.

La experiencia nos muestra que, en muchos casos, a pesar de la voluntariedad mostrada por los ayuntamientos en los que se practica la venta ambulante, se carece de ordenanza específica reguladora, lo que dificulta el control de dicho tipo de venta y la adopción de las medidas que pudieran llevarse a cabo en cumplimiento del correspondiente régimen sancionador, con el fin de impedir ventas ambulantes realizadas de forma irregular, como es el caso muy frecuente de la venta ambulante de pan y panes especiales cuando existe un despacho de venta abierto al público.

En ocasiones, también se confunde la regulación sustantiva de la venta ambulante a través de una ordenanza elaborada al efecto, con las ordenanzas de tipo fiscal, cuyo fin exclusivo es el establecimiento de unas tasas por llevar a cabo determinadas actividades, entre las que se puede encontrar la venta ambulante o la ocupación de la vía pública con puestos de venta ocasionales.

Junto con el precedente de las quejas recibidas, nos pareció muy oportuno el modelo de ordenanza municipal de venta ambulante aprobado por el Consejo Provincial de Consumo de

la Diputación de León, en sesión ordinaria celebrada el 11 de marzo de 2011, para facilitar a los ayuntamientos menores de 20.000 habitantes dictar o actualizar sus respectivas ordenanzas reguladoras. Además, según la información ofrecida por la propia Diputación de León, se propondría a los municipios que actualizaran su ordenanza un convenio para el fomento de la regulación y control de la venta ambulante, con el que la institución provincial facilitaría programas de formación en materia de comercio ambulante a los policías locales destinados a la labor inspectora, a consumidores y usuarios del municipio respecto a sus derechos en relación con esta modalidad de venta, y a las asociaciones de venta ambulante de la provincia; estando previsto, igualmente, un diseño de actuaciones a llevar a cabo para el control de este tipo de venta.

Con todo, dado el interés que implicaban las medidas acordadas por la Diputación Provincial de León, y con el fin de conocer otras iniciativas que pudieran existir o ponerse en funcionamiento a través del resto de diputaciones provinciales de nuestra Comunidad distintas a la Diputación provincial de León, iniciamos esta actuación de oficio, solicitando información al respecto a cada una de las diputaciones provinciales.

Recibida la información solicitada, pudimos comprobar que las mismas o similares actuaciones en la materia no existían en el resto de las diputaciones provinciales, resultando conveniente, sin embargo, que éstas desarrollaran una importante labor de asistencia a los municipios, en los términos de lo previsto en la letra b) del art. 36.1 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases del Régimen Local, instando a los municipios, en especial a los de menor capacidad de gestión, a elaborar o adecuar la oportuna ordenanza reguladora de la venta ambulante, y ofreciendo a dichos municipios un cauce que permitiera la efectiva aplicación de la regulación establecida al efecto.

A estos efectos, frente a la dificultad que tienen algunos ayuntamientos para ordenar y controlar la venta ambulante conforme a las competencias que tienen conferidas, es necesaria la colaboración entre las distintas administraciones, y, en particular, la asistencia de las diputaciones provinciales a los municipios más pequeños.

En virtud de todo lo expuesto, mediante la oportuna resolución, consideramos oportuno recomendar a las Diputaciones provinciales, con carácter general, que:

> *"- Se pongan en marcha estudios para conocer los datos relativos a la práctica, ordenación y control de la venta ambulante en los municipios de cada Provincia, y, en particular, si cuentan con ordenanza reguladora, si dicha ordenanza se ajusta a la normativa vigente, etc.*

- Exista una disposición de las Diputaciones Provinciales, en especial a través de los Servicios de Asistencia a Municipios, para informar y asesorar a los Ayuntamiento de la conveniencia de ordenar la venta ambulante, y de los cambios normativos que puedan afectar a las ordenanzas existentes.

- Se facilite a los Ayuntamientos un modelo de ordenanza para regular la venta ambulante que pueda servir de guía para éstos; así como mecanismos conjuntos, para supervisar su ejercicio y la eliminación de prácticas que van en contra de los intereses de los consumidores y del resto de comerciantes, cuando ello sea necesario".

Las Diputaciones provinciales de Ávila, León, Palencia, Valladolid, Salamanca, Segovia y Zamora aceptaron esta resolución. Por el contrario, la Diputación provincial de Soria rechazó la primera y la tercera recomendación de nuestra resolución, señalando que los municipios no han demandado actuar en ese sentido, mostrándose dispuesta a informar y asesorar a los ayuntamientos a través del Servicio de Asistencia a Municipios. La respuesta de la Diputación provincial de Burgos no se mostró, ni a favor, ni en contra, de nuestras recomendaciones.

EL PROBLEMA DEL TABAQUISMO ACTIVO Y PASIVO EN LA POBLACIÓN MENOR DE EDAD

El tabaquismo representa uno de los principales problemas de salud pública y está considerado como la primera causa aislada de enfermedad y mortalidad prematura.

Es cierto que está disminuyendo la prevalencia de personas que fuman, en especial de mediana edad. Pero aun objetivándose un descenso en la incidencia del tabaquismo en la población adulta, en la actualidad es elevada en los adolescentes. De hecho, la población joven es la principal consumidora de tabaco. Es un hábito que a menudo se adquiere en la adolescencia y se considera también un factor de riesgo para el consumo de marihuana y otras drogas.

Así, tras el alcohol, el tabaco es la sustancia con un consumo más extendido entre los escolares españoles. Según el estudio de la Organización Mundial de la Salud sobre los estilos de vida relacionados con la salud de los escolares, en España más del 60 % de los jóvenes ha probado el tabaco a la edad de 15 años y casi la tercera parte de todos ellos son fumadores activos antes de cumplir los 18.

En el caso de la Comunidad de Castilla y León este impacto del consumo de tabaco viene siendo elevado.

La evaluación de la planificación regional puso de manifiesto que la aceptación social del consumo de tabaco sigue siendo muy alta, las edades de inicio muy precoces y todavía muy elevadas las prevalencias de personas que consumen habitualmente tabaco.

Así, en el VI Plan Regional sobre Drogras (2009-2013), aprobado por Decreto 50/2009, de 27 de agosto, se señala que el consumo habitual de tabaco se encuentra ligeramente por encima de los promedios nacionales, siendo más acusada esta diferencia en la población de estudiantes de 14 a 18 años.

Es, precisamente, en esta etapa de la adolescencia cuando, a pesar de tener una vida tabáquica corta, los efectos perjudiciales del tabaco se hacen patentes. Los estudios sobre el grado de afectación de la función pulmonar en los adolescentes fumadores habituales, han permitido en los últimos años conocer los riesgos reales existentes para su salud. Además, el consumo de tabaco en la adolescencia es un factor de riesgo cardiovascular, produciendo ateroesclerosis, alteraciones de la función de la pared arterial, de los niveles séricos de colesterol y de la composición de lipoproteinas.

El consumo de tabaco, además, no se trata solamente de un problema de elección cuyos riesgos afecten individualmente al fumador. Numerosos informes emitidos por instituciones médicas han determinado que el consumo involuntario de tabaco constituye un riesgo para la salud pública. Se habla, así, de que son fundamentalmente los niños los más afectados por el tabaquismo pasivo, dado que no pueden evitar la exposición al tabaco si ésta se presenta, de forma que cerca del 40% de los niños está regularmente expuesto al humo ajeno en el hogar. Y el 31% de las muertes atribuibles al tabaquismo pasivo corresponde a niños.

Y en la adolescencia (al igual que en edades más tempranas de la vida) los fumadores pasivos se ven especialmente afectados por los efectos perjudiciales del tabaco, siendo el riesgo de padecer patologías respiratorias y cardiacas del 20 % superior a los no expuestos al humo de tabaco.

Todas estas circunstancias han determinado un cambio significativo en la estrategia de los poderes públicos frente al tabaquismo activo y pasivo entre la población menor de edad. De tal forma que la ampliación de las restricciones al consumo de tabaco se ha dejado sentir con la imposición de medidas legislativas.

De hecho, con la Ley 42/2010, de 30 de diciembre, por la que se modifica la Ley 28/2005, de 26 de diciembre, de medidas sanitarias frente al tabaquismo y reguladora de la venta, el consumo y la publicidad de los productos del tabaco, se ha avanzado en la protección

de la salud de los ciudadanos ampliando la prohibición de fumar en espacios públicos cerrados y colectivos, siendo el de los menores uno de los colectivos especialmente beneficiados con esta medida.

Se ha reconocido, así, al máximo nivel normativo un importante derecho que afecta a la salud colectiva: el derecho de las personas no fumadoras a no respirar en espacios cerrados el humo del tabaco proveniente de aquellos que, voluntariamente, optan por fumar.

Este derecho ha de vincularse íntimamente con el reconocimiento del derecho a la salud y con el deber de los poderes públicos de adoptar medidas eficaces frente al tabaquismo activo y pasivo y, especialmente, en relación con la infancia y adolescencia. En consecuencia, la política de control desarrollada en esta Comunidad Autónoma para el abordaje de esta problemática está obligada a seguir avanzando de forma efectiva.

Esta institución, por ello, consideró oportuno desarrollar una actuación de oficio (**20101156**) con la finalidad de proponer a la Administración autonómica la puesta en marcha de nuevas estrategias para conseguir que los menores de edad respiren un aire libre de humo de tabaco y se vean libres de esta adicción:

1. Estrategias de control.

Aunque la política de control en materia de tabaco en esta Comunidad, a la luz de los datos existentes, estaría bien orientada, se estimó aconsejable la necesidad de incrementar en algunos casos (por ejemplo, en parques infantiles) las actuaciones inspectoras aleatorias a realizar anualmente para lograr un total cumplimiento de las prohibiciones de consumo, así como para evitar en los distintos tipos de establecimientos (supermercados, tiendas de alimentación, hostelería, gasolineras...) la venta de productos de tabaco a menores de edad.

2. Estrategias de sensibilización.

Si bien las estrategias de sensibilización social pueden tener menos efectos entre la población más joven (por ser más refractaria a los mensajes “institucionales”), la concienciación y educación sobre la salud pública se revela como un componente clave para el éxito de los programas destinados al control de tabaco.

Se ha defendido, pues, por esta institución la necesidad de reforzar o potenciar las estrategias de concienciación o sensibilización social, aumentando y mejorando los programas o campañas de tipo informativo para seguir aumentando la percepción de los riesgos asociados al consumo de tabaco en jóvenes y adolescentes, disminuir la tolerancia familiar y social y mejorar la información acerca de las consecuencias derivadas del tabaquismo pasivo en los menores de edad.

3. Estrategias de prevención.

Junto al desarrollo de campañas informativas rigurosas y efectivas sobre los riesgos o el daño que hace el humo de tabaco y los beneficios de dejar de fumar, destaca también la importancia de las estrategias de prevención.

Es posible que las estrategias de prevención aplicadas hasta el momento hayan podido influir en la reducción de los niveles de prevalencia iniciales. No son, sin embargo, programas específicos de prevención en materia de tabaco, aunque algunos de ellos incluyan alguna actividad o contenido concreto al respecto.

Esta institución, por ello, se ha mostrado partidaria de la puesta en marcha de programas de prevención diseñados específicamente para prevenir el tabaquismo activo y pasivo, centrados, en primer lugar, en el ámbito comunitario para evitar la disponibilidad de los productos de tabaco por menores de edad. Es posible que una adecuada información a los vendedores de tabaco (en establecimientos comerciales y de hostelería) sobre los problemas que genera su consumo en la salud de los adolescentes y de las consecuencias derivadas de la infracción de la prohibición de venta a dicho colectivo, así como el requerimiento de su cumplimiento, puede ser de mucha utilidad para concienciar sobre esta problemática, evitar el inicio del consumo o reducir la edad de ese inicio y reducir su oferta o disponibilidad por menores de edad.

Pero también la prevención resulta fundamental en el ámbito escolar (con una aplicación y evaluación rigurosa y de forma continuada) y en el ámbito familiar, para eliminar el contacto del niño con el tabaco fumado por otros, reducir la prevalencia del consumo en la familia y lograr que los adolescentes se vean libres de esta adicción.

El papel preventivo que pueden desarrollar los servicios sanitarios es también imprescindible para proteger a los menores del humo de tabaco desde la concepción. Su intervención, pues, es decisiva y prioritaria para reducir y eliminar la exposición al humo de tabaco ambiental en el hogar, prevenir la iniciación del hábito en niños y adolescentes y lograr la cesación del consumo tanto en adolescentes como en padres.

Con todo ello, y partiendo de los progresos logrados hasta el momento, esta institución creyó en la necesidad de seguir avanzando en esta Comunidad Autónoma en la política de control y prevención del tabaquismo activo y pasivo en menores de edad. Por lo que formuló a la Consejería de Sanidad, a la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades y a la Consejería de Educación la siguiente resolución:

"Que se progrese en el desarrollo de la estrategia de control y prevención ejecutada por la Administración de esta Comunidad Autónoma frente al problema del tabaquismo activo y pasivo en la población menor de edad, intensificando la implicación de los padres, educadores, servicios sanitarios, agentes privados y sociedad en general.

Las medidas que se recomiendan, entre otras posibles, para seguir avanzando en el cumplimiento de la normativa vigente en la materia, en la elevación de la percepción del riesgo asociada al consumo de tabaco, en la disminución de la disponibilidad por adolescentes, en la reducción de la aceptación social del consumo, en la prevención de la iniciación del hábito de fumar en niños y jóvenes o en el retraso de la edad de inicio, en la reducción o eliminación de la exposición de los menores al humo de tabaco ambiental y en el abandono del tabaquismo por padres e hijos, son las siguientes:

a) Incrementar las actuaciones inspectoras aleatorias anuales, con la finalidad de lograr un total cumplimiento de las prohibiciones establecidas en relación con el consumo de tabaco en lugares públicos cerrados y colectivos, y con la venta de productos de tabaco a menores de edad.

b) Fomentar el desarrollo de campañas o programas de concienciación e información sobre los riesgos asociados al consumo de tabaco, a fin de seguir aumentando la percepción de los riesgos asociados al consumo de tabaco en jóvenes y adolescentes, disminuir la tolerancia familiar y social y mejorar la información acerca de las consecuencias derivadas del tabaquismo pasivo en los menores de edad.

c) Desarrollar programas de prevención específicos en el ámbito educativo diseñados concretamente para prevenir el tabaquismo.

d) Desarrollar programas específicos de prevención en el ámbito familiar para eliminar el contacto de los menores con el tabaco fumado por otros, reducir la prevalencia del consumo en la familia y lograr que los adolescentes se vean libres de esta adicción.

e) Fomentar el desarrollo de programas, actuaciones o campañas dirigidas a ofrecer una información adecuada en establecimientos comerciales y de hostelería sobre los problemas que genera el consumo de tabaco en la salud de los adolescentes y de las consecuencias derivadas de la infracción de la prohibición de venta a dicho colectivo, así como a requerir su cumplimiento.

f) Desarrollar programas preventivos por los servicios sanitarios (pediatría, medicina familiar, ginecología) para proteger a los menores del tabaco desde su concepción, fomentando la reducción o eliminación de la exposición al humo de tabaco ambiental en el hogar, previniendo la iniciación del hábito en niños y adolescentes y fomentando y facilitando la cesación del consumo y la dependencia tanto en jóvenes como en padres".

La Consejería de Sanidad comunicó que con fecha 16 de mayo de 2011 se había firmado la instrucción conjunta de la Dirección General de Salud Pública e I+D+I y la Agencia de Protección de la Salud y Seguridad Alimentaria, por la cual se adapta la instrucción anterior a los contenidos de la Ley 42/2010, que modifica la Ley 28/2005, por lo que se mantendría el nivel de inspecciones existente. No obstante, la formación e información sobre los aspectos concernientes a la nueva Ley sería una de las actuaciones fundamentales en las inspecciones desarrolladas en los establecimientos de hostelería.

Por su parte, la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades comunicó que se estimularía la participación de escolares, profesores y padres en los programas generales acreditados de prevención escolar y familiar del consumo de drogas, reforzando los contenidos sobre tabaco para evitar el tabaquismo activo y pasivo en menores de edad.

Y, finalmente, desde la Consejería de Educación se pusieron de manifiesto distintas actividades desarrolladas para reforzar y consolidar las estrategias establecidas en el marco de prevención y control del consumo del tabaco en el alumnado. Sin perjuicio de continuar trabajando al respecto en el seno de la Comisión Regional para la Promoción de la Salud.

DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR Y MENORES DE EDAD

La tramitación de reclamaciones ciudadanas contra la imposición de sanciones a menores de edad, determinó la necesidad de reflexionar (a través de la actuación de oficio **20111822**) sobre algunas cuestiones relacionadas con la responsabilidad de los menores ante la comisión de infracciones administrativas.

No cabe duda que el derecho administrativo reconoce a los menores de edad capacidad de obrar en sus relaciones con la Administración pública para la defensa de sus derechos e intereses cuya actuación permita el ordenamiento jurídico administrativo, sin la asistencia de las personas que ejerzan sobre ellos la patria potestad, la tutela o curatela (art. 30 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común).

Partiendo de la circunstancia de que los menores de edad autores de una infracción administrativa pueden ser sancionados, cabía preguntarse qué ocurre en cuanto al límite mínimo de edad que debe exigirse a una persona para ser imputada por la comisión de ilícitos administrativos y qué tipo de sanciones deben imponerse a los menores.

Es cierto que la falta en nuestro ordenamiento jurídico de una norma legal que regule de forma expresa esta cuestión, ha hecho ineludible la aplicación subsidiaria de las normas penales. Concretamente, el derecho penal vigente fija una edad por debajo de la cual la persona es inimputable (14 años) y establece un tramo de edad desde los 14 a los 18 años a los que no debe aplicarse el Código Penal de los adultos, sino el específico promulgado para ellos con una finalidad educativa (LO 5/2000, de 12 de enero, reguladora de la responsabilidad penal de los menores). La posibilidad de aplicar dicha Ley (LORPM) a los jóvenes de entre los 18 y 21 años quedó excluida con la LO 8/2006, de 4 de diciembre.

Pero es razonable pensar en la necesidad de alcanzar un derecho administrativo sancionador especial para los menores (como ha ocurrido en el derecho penal a través de la LORPM), con sanciones adecuadas y acordes con su edad y con un fin claramente educativo frente al modelo represivo existente. Y de esta forma excluir la imposición de multas pecuniarias, ya que si éstas no son adecuadas para el derecho penal de los menores, tampoco deben serlo para el derecho administrativo sancionador.

Por ello, entendió esta institución que no podía seguir manteniéndose la situación jurídica existente de retraso de las normas administrativas sancionadoras respecto del derecho penal de los menores de edad, considerando la necesidad de reconocer a los mismos el derecho a ser tratados como personas diferentes de los adultos.

Así, se consideró conveniente la aprobación de un derecho administrativo sancionador especial para los menores de edad que, en atención a la dogmática jurídico penal, estableciera una declaración específica respecto a la edad mínima para resultar responsable de infracciones administrativas y que, asimismo, contemplara el establecimiento de una tipología de sanciones adecuadas para los sujetos infractores, eficaces en la práctica y orientadas hacia fines educativos y pedagógicos para fomentar el verdadero sentido del respeto y de la responsabilidad.

Para ello el Procurador del Común dio traslado de esta cuestión al Defensor del Pueblo estatal por si resultaba procedente iniciar por parte de esa defensoría alguna actuación dirigida a la consecución de la modificación legal señalada.

Con posterioridad al cierre de este Informe, el Defensor del Pueblo estatal comunicó a esta institución que se ha dirigido a los departamentos de Interior y de Hacienda y Administraciones públicas trasladando la necesidad de aprobación de un nuevo régimen regulador del Derecho Administrativo Sancionador para los menores de edad que, fundamentado en los principios del Derecho Penal, contemple sanciones adecuadas para los menores de 18 años y mayores de 14, declare la inimputablidad de los menores de edad, recoja el interés superior del menor y la exigencia de responsabilidad de los menores fundamentada en principios orientados hacia su reeducación, contemplando un catálogo y topología de medidas adecuadas al menor desde la perspectiva sancionadora-educativa y no sólo desde el punto de vista recaudatorio, modificándose asimismo el procedimiento en todos sus trámites y fundamentalmente su terminación, en la que debe preverse la terminación convencional como forma prioritaria que prevea el compromiso expreso por el menor del cumplimiento de la sanción para evitar la ineficacia de las sanciones.

PERSONAS CON DISCAPACIDAD

A lo largo del año 2011 ha continuado y en algunos casos concluido la tramitación de algunas de las actuaciones de oficio iniciadas en años anteriores; al mismo tiempo se han iniciado otras relacionadas con los problemas específicos de las personas con discapacidad.

En concreto, interesa mencionar de forma específica cuatro concretos expedientes, dos de ellos procedentes de años anteriores, uno de ellos iniciado en el año 2009 (**20092122**) relativo a la supresión de barreras en la comunicación sensorial, y otro (**20100887**) iniciado en el año 2010 en relación con la reserva de plazas para personas con discapacidad en las empresas. Los otros dos expedientes que interesa destacar se iniciaron y concluyeron durante el presente año 2011, estando relacionado uno de ellos con el uso de perros guía por personas con discapacidad (**20110252**) y otro con las exigencias urbanísticas para la concesión de licencias de instalación de ascensores en edificios que carecen de este tipo de infraestructuras (**20112278**).

Comenzando por esta última actuación, se decidió su realización al tener conocimiento de que en ocasiones en la normativa urbanística y con la finalidad de facilitar la instalación de ascensores en edificios ya existentes, cuando dicha instalación exige reducciones de anchos de escaleras, colocación del ascensor en patios interiores con reducción de vistas, etc., se supeditaba la concesión de la correspondiente licencia a la existencia de un acuerdo unánime de todos los propietarios del edificio sujeto al régimen de propiedad horizontal.

En concreto, se había constatado esta situación en Palencia, municipio en el que además de las previsiones que en ese sentido se recogían en su Plan General de Ordenación

Urbana cuando era precisa la reducción del ancho de escaleras, el Ayuntamiento al parecer hacía extensiva dicha exigencia a la instalación de ascensores en los patios interiores de edificios sujetos al régimen de propiedad horizontal cuando quedaban reducidas las luces rectas de los mismos.

Era evidente que en aras de la accesibilidad, que sin duda constituye un presupuesto para el pleno y efectivo ejercicio de sus derechos por las personas con discapacidad, no podían sacrificarse otras exigencias normativas dirigidas asimismo a la protección de las personas en aspectos tales como las condiciones de seguridad en la evacuación de los edificios o sus condiciones de habitabilidad.

Por otro lado, también parecía evidente que si un supuesto de hecho se ajustaba a la legalidad, la posibilidad de autorizarlo no podía hacerse depender de la existencia o no de unanimidad en su solicitud por parte de los interesados, miembros de la comunidad de propietarios del inmueble en el que pretendía efectuarse la instalación en cuestión.

En definitiva, la reducción del ancho de una escalera en un edificio de viviendas (supuesto que contempla el Plan General de Ordenación Urbana de Palencia) solo podía autorizarse hasta dónde la normativa lo permitiera y esa reducción, si se ajustaba a la normativa de aplicación, no podía depender en su autorización de aquella unanimidad, exigencia de unanimidad que además no era ni es una cuestión urbanística.

De hecho, es la normativa reguladora del régimen de la propiedad horizontal (normativa de derecho civil) la que establece las mayorías precisas en orden a la instalación de ascensores en edificios sujetos a dicho régimen y la normativa urbanística, a juicio de esta institución, no podía imponer un régimen diferente de mayorías.

Cuestión distinta es que pese a dicho acuerdo no procediera la concesión de la licencia por razones urbanísticas que nada tienen que ver con las mayorías exigidas para adoptar válidamente la decisión de instalar un ascensor y solicitar la correspondiente licencia.

Asimismo, la exigencia de unanimidad podía contradecir las previsiones contenidas en la Ley 15/1995, de 30 de mayo, sobre límites del dominio sobre inmuebles para eliminar barreras arquitectónicas a las personas con discapacidad en los supuestos que la misma contempla.

En este sentido, en la resolución dirigida al Ayuntamiento, además de las consideraciones que en síntesis se han expuesto, se consideró oportuno hacer referencia a la modificación introducida en el Plan General de Ordenación Urbana de Zaragoza respecto a la

exigencia de autorización expresa de los titulares de las viviendas que veían reducidas sus vistas, cuando el ascensor debía colocarse en un patio a menos de dos metros de una ventana.

Finalmente, y en atención a los razonamientos precedentes, se sugirió al Ayuntamiento de Palencia la revisión de las previsiones de su normativa urbanística para eliminar de la misma la exigencia del acuerdo unánime de los propietarios incluidos en el régimen de propiedad horizontal del edificio en el que se proyecta la instalación en cuestión.

En respuesta a dicha sugerencia, con posterioridad a la fecha de cierre del presente Informe, dicho Ayuntamiento ha comunicado a esta institución, entre otros extremos, que en este momento se estaban recabando ordenanzas reguladoras de las instalaciones de que aquí se trata, aprobadas en otros municipios, con el fin de redactar una Ordenanza que permitiera la instalación de ascensores en estos edificios y superar los obstáculos que plantea la normativa urbanística, aclarando, además, que la sugerencia formulada se tendría en cuenta, ante una posible modificación del planeamiento que regula este tipo de instalaciones.

Como se ha señalado más arriba, la actuación de oficio tramitada con el número de referencia **20110252** tenía por objeto valorar si existían restricciones de acceso de perros guía que acompañan a personas invidentes en determinados centros hospitalarios de nuestra Comunidad Autónoma y ello tras haber conocido por la prensa dicha posibilidad.

A la vista de la información recabada y en relación con la cuestión analizada desde un punto de vista general, esta institución consideraba preciso el desarrollo reglamentario de la Ley 3/1998, de 24 de junio, de accesibilidad y supresión de barreras, tal y como por otro lado se indicaba en su art. 28 dedicado precisamente a regular la cuestión de que aquí se trata.

En este sentido, a lo largo del tiempo se había visto en la normativa de algunas comunidades autónomas la evolución en la regulación citada pasando de prever únicamente la asistencia de perros guía a los invidentes o personas con deficiencia visual, a reglar la presencia de estos animales como asistentes a otras personas con discapacidad. Por otro lado, existía específica normativa reguladora del acceso de estos animales en casi todas las comunidades autónomas y en el ámbito estatal el RD 3250/1983, de 7 de diciembre, por el que se regula el uso de perros-guía para deficientes visuales y la Orden de 18 de junio de 1985 que lo desarrolla.

En Castilla y León la única regulación existente era la antes señalada y pese a que la redacción del citado art. 28 era muy avanzada, en atención tanto a su fecha como a su contenido dado que incluye la asistencia no sólo a personas con deficiencias visuales sino a

quienes están aquejados de una discapacidad física o psíquica, parecía necesario su desarrollo reglamentario.

Por ello, se dirigió a la Consejería de Sanidad la siguiente resolución:

"Única.- Que por parte del ejecutivo autonómico se valore la precedencia de dictar una norma reglamentaria de desarrollo de la Ley de Accesibilidad sobre la presencia de perros de asistencia a personas con discapacidad en los términos antedichos".

De dicha resolución también se dio traslado a la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades, al señalar la Consejería de Sanidad su falta de competencia.

La Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades aceptó dicha resolución indicando que el desarrollo reglamentario del art. 28 de la Ley 3/98, de 24 de junio, de accesibilidad y supresión de barreras, en lo que se refiere a los requisitos de los perros guía ya se ha cumplido por medio del Decreto 217/2001, de 30 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento de Accesibilidad y Supresión de Barreras, en su art. 46.

Se aclaró, además, que actualmente se estaba tramitando el borrador del anteproyecto de Ley de Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad, donde se dedica uno de sus artículos expresamente a los animales de asistencia y animales de terapia.

Por otro lado, en relación con la supresión de barreras en la comunicación sensorial, tal y como se ha señalado, se inició en el año 2009 una actuación de oficio (**20112122**) dirigida a comprobar el grado de cumplimiento de la Ley 3/98, una vez concluido su periodo transitorio, y ello en relación con las citadas barreras.

Como resultado de las investigaciones desarrolladas se dirigió una resolución a la Consejería de Administración Autonómica, las diputaciones provinciales y los ayuntamientos de más de veinte mil habitantes, con la finalidad de que por parte del órgano competente en cada caso se impartieran las instrucciones necesarias a todos los centros directivos dependientes del mismo para que se potenciase la adopción de las medidas previstas en la Ley 3/1998 garantizando el ejercicio de sus derechos a las personas con discapacidad sensorial logrando el mayor grado de integración social.

En concreto, en dicha resolución se partió de los siguientes presupuestos:

En primer lugar, y como una forma de introducción, se consideró necesario partir de las previsiones contenidas en el art. 3 de la citada Ley 3/98, centrando el objeto de estudio en las barreras de comunicación o barreras sensoriales, teniendo en cuenta que la citada Ley obliga a las administraciones públicas de esta Comunidad Autónoma a promover la supresión de

barreras en dicho ámbito y a establecer mecanismos o alternativas técnicas que hagan accesibles los sistemas de comunicación y señalización, lo que a su vez garantiza el derecho a la información, la comunicación, la cultura, la enseñanza, el ocio y el trabajo.

Asimismo, se tomaron en consideración las conclusiones adoptadas por los diferentes Defensores del Pueblo con ocasión del Taller I preparatorio de las Jornadas de Coordinación del año 2003 que llevaba como título "Los derechos de las personas con discapacidad" y las medidas encaminadas a conseguir la eliminación de barreras sensoriales recogidas en los arts. 24 y siguientes de la citada la Ley 3/98.

En segundo lugar, se recogió en la citada resolución la información facilitada por las distintas administraciones con las que se había entendido el desarrollo de esta actuación de oficio, cuyo análisis permitió constatar las distintas situaciones existentes en las mismas.

Y, en fin, la motivación de la resolución dictada a partir de los indicados presupuestos e informes fue, en síntesis, la siguiente:

La problemática de la existencia de barreras que dificultan la vida y convivencia de las personas con discapacidad no se agota con la eliminación de las llamadas barreras arquitectónicas, dado que también existen ciudadanos cuya discapacidad no es tan ostensible como la de aquellos que se desplazan en silla de ruedas o incluso de los invidentes (sobre los que también versa este informe). En concreto, se está haciendo referencia a las personas con deficiencias auditivas, visuales o que están completamente sordas. En relación con las mismas, la supresión real y efectiva de las barreras sensoriales ha de ser un objetivo de las administraciones públicas en el ejercicio de sus funciones debiendo comenzar la labor por sus propios servicios cuyas deficiencias, en vista de la distinta información facilitada a esta institución, son importantes y deben ser subsanadas.

Varios son los modos o vías de actuación para llevar a cabo estos objetivos. En su exposición se sigue en parte la realizada por el Justicia de Aragón en lo que a este colectivo se refiere. En concreto, entre los modos o vías de actuación se encuentran:

- El reconocimiento oficial de la Lengua de Signos:

A tal fin podemos citar en primer lugar normas internacionales tales como las Normas Uniformes de la ONU (Resolución 48/1993), la Carta Europea de las Lenguas Regionales o minoritarias (Estrasburgo, 1992) o diversas resoluciones de la Asamblea General de la Unión Europea de 1997. Asimismo en el ámbito interno citaremos la Declaración de Madrid de marzo de 2003 cuyo preámbulo hace una referencia específica al lenguaje de signos. De especial importancia resulta la Ley 27/2007, de 23 de octubre, por la que se reconocen las lenguas de

signos españolas y se regulan los medios de apoyo a la comunicación oral de las personas sordas, con discapacidad auditiva y sordociegas. Por su parte, en el ámbito autonómico podemos citar la Ley 17/2010, de 3 de junio, de lengua de signos catalana, como la última de las normas aprobada en la materia.

En nuestra Comunidad Autónoma conviene reiterar la cita de la Ley 3/1998, de 24 de junio, de Accesibilidad y Supresión de Barreras de Castilla y León y algunas referencias estatutarias, aunque en todo caso se trata de una remisión genérica a la cuestión y no sólo a la necesaria implantación de la lengua de signos.

- Importancia y presencia de intérpretes de lengua de signos:

No existen criterios unificados, en el ámbito nacional, sobre la prestación de servicios de interpretación dado que cada Comunidad Autónoma aplica sus propios criterios, pero todas las comunidades tienen reconocida en sus normativas la eliminación de barreras de comunicación, reconociendo el derecho de las personas sordas y sordociegas al servicio de los intérpretes de lengua de signos.

Se estima en aproximadamente 200 el número de intérpretes de lengua de signos en España, muy pocos para la demanda existente de estos profesionales, y tendrían que multiplicarse por 20 para atender las necesidades básicas, es decir, intérpretes especializados o conocedores de distintas disciplinas como derecho, psicología, salud... presentes de forma continua en los juzgados, comisarías, hospitales, oficinas de la Administración pública, universidades, centros de formación...

La formación de estos profesionales está recogida en el RD 2060/1995, de 22 de diciembre de 1995 (*BOE* núm. 47, de 23 de Febrero de 1996) en el que se establece el título de "técnico superior en interpretación de la lengua de signos" y las correspondientes enseñanzas mínimas. Esta titulación tiene carácter oficial y validez en todo el territorio nacional, aunque actualmente la formación y procedencia de la mayoría de los intérpretes tienen su origen en las asociaciones de sordos a través de los cursos de L.S. que ofrecen profesores de L.S., sordos y oyentes, divididos en 3 niveles y 3 años de duración (http://www.eunate.org/noticias/interpretes.html).

A la vista de la información proporcionada por las diversas administraciones llegamos a dos conclusiones básicas: la importancia del movimiento asociativo en la materia en nuestra Comunidad Autónoma y la carencia de estos profesionales en los diversos ámbitos públicos.

Como se deduce de la información remitida pocas son las administraciones que cuentan con un profesional de esta naturaleza si bien su carencia se suple en la mayoría de los casos o bien a través del concierto de convenios con asociaciones o bien mediante la existencia

de cartelería o información gráfica. En algunos casos, el personal al servicio de la Administración pública ha sido debidamente formado en el lenguaje de signos a fin de eliminar la existencia de barreras sensoriales.

Por otra parte hemos tenido conocimiento del esfuerzo llevado a cabo por parte de la Administración autonómica para la contratación de personal de esta naturaleza. Sin embargo seguimos echando de menos su existencia en servicios en los que no se requiere cita previa y en los que no es posible prever la concurrencia de personas con deficiencias auditivas tales como los servicios de urgencia de los centros sanitarios y hospitalarios.

- Teléfonos públicos:

La Ley 3/1998 prevé la instalación paulatina en todos los centros públicos y locutorios de teléfonos públicos que faciliten la comunicación a personas con discapacidad sensorial. Si existen varios teléfonos, uno de cada diez debe ser accesible. Sin embargo la realidad actual confronta notablemente con la descrita en la norma. Basta echar un somero vistazo a las vías públicas castellanas y leonesas y a sus edificios públicos para apreciar la ausencia de teléfonos públicos cuyo uso ha sido sustituido por el de los teléfonos móviles personales.

En la normativa se precisan las características que deben reunir, y según la información facilitada a esta institución únicamente hemos apreciado la existencia de un teléfono de esta naturaleza en el Ayuntamiento de Palencia aunque al parecer nunca se había utilizado.

- Señalización en lugares públicos:

Esta medida junto con la asistencia del personal al servicio de las diversas administraciones parece ser el medio preferido para paliar la falta de intérpretes de lengua de signos o de otras medidas. La Ley indica la necesidad de que las señales no emitan brillos ni destellos que puedan deslumbrar así como que tengan gran tamaño (ya se encuentren en paneles o en pantallas), sus contornos sean nítidos y con contrastes adecuados para diferenciarlos del fondo. La norma establece asimismo de forma detallada el tamaño de los caracteres en función de la distancia a la que vayan a ser leídos.

Se establece igualmente la altura a la que han de colocarse los carteles e indicadores distinguiendo según se encuentren colgados en la pared o en el suelo. Habrán de estar fuertemente iluminados evitando deslumbramientos y brillos y su color deberá ser distinto al del lugar donde se encuentren adosados. La información en ellos contenida habrá de ser clara, concisa y puesta en altorrelieve para destacar más.

- Megafonía:

Habrá de facilitar el conocimiento de una situación de emergencia ubicándose en lugares que permitan que las personas se acerquen a ellos. El nivel sonoro alcanzado habrá de ser bajo pero bien distribuido no debiendo superar los altavoces los 30 vatios y siendo éstos de banda ancha. En las salas de espera y los vestíbulos la megafonía deberá estar acondicionada con bandas magnéticas y amplificadores que posibiliten la audición debiendo emitir señales en todo momento para ayudar a las personas con discapacidad visual a tener referencia adecuada del lugar donde se encuentran.

- Perros guía:

Suponen una importante ayuda para personas con discapacidad visual o ceguera. El auxilio del mismo requiere el cumplimiento de una serie de obligaciones no sólo por parte de la Administración sino por la propia persona usuaria de esta ayuda. Es preciso cumplir con todas las obligaciones higiénico-sanitarias requeridas por la normativa vigente y, en consecuencia, se establecen graves sanciones para aquellos locales públicos o privados o transportes públicos en los que se impida el acceso a los usuarios de perros-guía.

En cuanto al ejercicio de acciones en reclamación de estas medidas, la Ley (art. 46.3) otorga legitimación a tal fin a las personas con discapacidad o movilidad reducida y a las asociaciones en que se integren. Por otra parte el órgano competente para incoar procedimientos es o bien el Alcalde, el Director General o cargo asimilado en la Administración institucional, el Consejero competente por razón de la materia o la Junta de Castilla y León atendiendo a la cuantía de las multas. La problemática surge cuando son las propias administraciones las que incumplen la normativa y no adoptan las medidas oportunas para la eliminación de barreras, en este caso sensoriales en la medida apreciada en la información remitida. Esto, a juicio de esta institución, genera una evidente indefensión a los usuarios de los servicios públicos que necesitan la eliminación de barreras no tan palmarias como las arquitectónicas. Cierto es que las limitaciones presupuestarias y a veces incluso físicas de los edificios y centros son importantes pero no lo es menos que el plazo otorgado por la Ley 3/1998 ha sido lo suficientemente amplio para disponer las medidas oportunas o al menos para intentarlo. En este sentido parece importante señalar la existencia de administraciones que manifiestan abiertamente que carecen de todo tipo de medidas para la eliminación de barreras sensoriales y de métodos paliativos de las mismas.

Por todo ello y a la vista de las quejas formuladas, se llegó a la conclusión de que era necesario adoptar las pertinentes medidas de acomodación a la Ley 3/1998 del modo más urgente posible, razón que llevó a formular la resolución antes referida que prácticamente ha sido aceptada por todas las administraciones que contestaron a la misma.

Y, en fin, debe hacerse referencia en este momento a la actuación de oficio **20100887** relacionada con el empleo de las personas con discapacidad cuyos razonamientos se exponen de manera sintética a continuación:

Es cierto que en los últimos años se ha venido desplegando una importante actividad normativa para favorecer el acceso al empleo de las personas con discapacidad que, promoviendo distintas medidas a favor de la equiparación de oportunidades, ha supuesto una creciente incorporación de este colectivo al mercado de trabajo. Sin embargo, la mayoría de las personas con discapacidad no participa en el ámbito laboral y las tasas de actividad, ocupación y paro son más desfavorables en el sector de la discapacidad que en relación con la población en general.

Así, y partiendo de los datos estadísticos disponibles, puede decirse que las tasas de participación en el empleo de este colectivo no son satisfactorias. Las Comunidades Autónomas con mayores tasas de inactividad son Canarias (con un 79,8% de inactivos dentro del colectivo de personas con certificado de discapacidad), Principado de Asturias (73,2%) y Andalucía (70,4%). La tasa de inactividad en Castilla y León (65,8%), aunque se encuentre por debajo de la media nacional, es superior a la de Aragón, Baleares, Comunidad Valenciana, Cantabria, Madrid, Murcia, Navarra, País Vasco, La Rioja y Ceuta y Melilla.

Los motivos de esta realidad subyacen, en muchos casos, en la precariedad y poca estabilidad en el empleo al que puede acceder la persona con discapacidad, la ausencia de servicios específicos de carácter público que ayuden a insertarse laboralmente o la ausencia de apoyos tutelados como instrumento para la configuración de itinerarios personalizados, sin olvidar los prejuicios y barreras sociales, así como la discriminación de la persona y el rechazo social a causa de su discapacidad, causa de la discriminación y exclusión social.

Pero también se deben al incumplimiento de la cuota de reserva del 2% de la plantilla para trabajadores con alguna discapacidad creada por la Ley 13/1982, de 7 de abril, de Integración Social de los Minusválidos, que estableció, en su art. 38.1, la obligación para las empresas públicas y privadas con un número de 50 o más trabajadores, de emplear un número de personas con discapacidad no inferior al 2 por 100 de la plantilla.

La Estrategia Global de Acción para el Empleo de Personas con Discapacidad 2008-2012 (Ministerio de Trabajo e Inmigración y Ministerio de Sanidad y Política Social) señala que, aunque no existan datos oficiales, es un hecho que la cuota de reserva no se cumple por la totalidad de las empresas obligadas, pese a establecerse medidas alternativas a su observancia, recogidas en el RD 364/2005, de 8 de abril, por el que se regula el cumplimiento alternativo con carácter excepcional de la cuota de reserva a favor de los trabajadores con discapacidad.

En el caso de Castilla y León, con ocasión de la actuación de oficio **OF/60/05** desarrollada durante 2005 respecto a la integración de trabajadores con discapacidad en las empresas ordinarias, pudo conocerse, a la vista de los datos facilitados por las inspecciones provinciales de trabajo y seguridad social, que existían claras diferencias entre el campo de trabajo susceptible de control y la actividad inspectora desplegada en los años 2003, 2004 y 2005. Así, en el año 2004, únicamente constaban dos actuaciones en Valladolid, y ninguna en Salamanca y en Soria. En Ávila solamente 20 actuaciones a lo largo de 2002, 2003, 2004 y primera mitad de 2005.

En ese momento, por ello, esta institución formuló resolución a la Consejería de Economía y Empleo con la finalidad de que se incrementaran las funciones inspectoras en esa materia.

E igualmente, como resultado de la tramitación del expediente de queja **Q/720/05** se recomendó en 2006 a la misma Consejería que las autoridades laborales velaran por el efectivo cumplimiento de la reserva del 2% o de las medidas alternativas excepcionales, mediante los mecanismos de control y seguimiento ya previstos en las normas.

A su tenor, en los últimos años se ha experimentado un incremento en esta Comunidad Autónoma de la actividad de control sobre la integración laboral de trabajadores con discapacidad, a través de campañas anuales del sistema ITSS, para comprobar el cumplimiento efectivo de la reserva legal citada por las empresas obligadas y el cumplimiento y mantenimiento temporal en la adopción de aquellas otras medidas alternativas excepcionalmente autorizadas.

El aumento experimentado de la actividad inspectora de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social a partir de 2007 en relación con esta materia, ha contribuido con creciente eficacia a aumentar el empleo de las personas con discapacidad. Sin embargo, las plataformas sociales de representación de las personas con discapacidad en esta Comunidad Autónoma consideran que este resultado aún se encuentra lejos de ser satisfactorio, siendo necesario intensificar el esfuerzo inspector.

Es evidente que la verdadera eficacia del sistema propuesto aparece supeditada al control de su aplicación, que traerá aparejada la imposición de las oportunas sanciones en caso de incumplimiento.

Por ello, uno de los objetivos de la señalada Estrategia Global de Acción para el Empleo de las Personas con Discapacidad 2008-2012 consiste en el reforzamiento de las actuaciones de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, no sólo mediante la actividad

sancionadora sino también mediante campañas de información a las empresas de más de 50 trabajadores coordinadas por la Inspección de Trabajo y los Servicios Públicos de Empleo.

Por ello, y para asegurar el total cumplimiento de la cuota de reserva del 2% de los puestos de trabajo para personas con discapacidad y la adopción de las medidas alternativas, tal y como ya se ha señalado, se formuló a la Consejería de Economía y Empleo la siguiente resolución:

> *"1. Que se proceda a la adopción de las medidas oportunas para lograr la incorporación en los programas o planes anuales de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social de Castilla y León de las siguientes actuaciones:*
>
> > *a) el incremento del número de inspecciones, al menos en un 50%, para controlar el cumplimiento de la cuota de reserva de empleo del 2% a favor de trabajadores con discapacidad y de las medidas alternativas excepcionalmente autorizadas;*
> >
> > *b) y el seguimiento sistemático de los requerimientos realizados por la Inspección para la corrección de las irregularidades detectadas y, en los casos necesarios, para ejercitar debida y eficazmente la potestad sancionadora.*
>
> *2. Que se incrementen las campañas de divulgación o sensibilización dirigidas a las empresas para facilitar el cumplimiento de dicha cuota de reserva legal y transmitir información real sobre las posibilidades de trabajo de las personas con discapacidad".*

Aceptando la resolución, la Dirección General de Trabajo y Prevención de riesgos laborales plantearía ante la Comisión de seguimiento de las actuaciones de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social el incremento de actuaciones inspectoras para 2012 correspondientes a la campaña para la integración laboral de personas con discapacidad y en el caso de consenso al respecto se recogería de modo definitivo en el Programa Territorial de objetivos del sistema de la ITSS para 2012.

Así mismo, desde la misma Administración se asumió el compromiso de solicitar a la Dirección Territorial de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social información acerca del tipo de requerimientos practicados en el marco de la campaña para la integración laboral de personas con discapacidad, el modo de cumplimiento de los mismos y el porcentaje de incumplimientos. Procediendo a su remisión a la antes citada Comisión de seguimiento.

Y, finalmente, se aceptó la resolución para la realización de nuevas campañas de divulgación o sensibilización dirigidas a las empresas o asociaciones con el fin de transmitir la información real sobre las posibilidades laborales, así como a adoptar cualquier otra medida que

supusiera dar a conocer la posibilidad de las personas con discapacidad de realizar cualquier trabajo.

SANIDAD

En el año 2011 se iniciaron de oficio dos actuaciones en materia sanitaria y se formularon otras seis resoluciones en expedientes abiertos en años anteriores.

Los expedientes iniciados se referían a la llamada "hormona del crecimiento" y a la posible incidencia de los recortes económicos en las prestaciones sanitarias, concretamente, en las guardias de los servicios de urología, neumología, análisis clínicos y traumatología del Complejo Hospitalario de León.

Solamente ha recaído resolución en el primero de los casos expuestos porque la información del segundo de los expedientes tuvo entrada en nuestra institución el día 29 de diciembre de 2011 y a la fecha de cierre de este Informe estaba pendiente de estudio.

Entre las resoluciones recaídas en expedientes de años anteriores citaremos el relativo a la fibromialgia al que más adelante nos referiremos, el atinente a los llamados cascos craneales (materia sobre la que tuvimos ocasión de pronunciarnos el año pasado), las listas de espera en el Hospital del Bierzo en León (dos expedientes) o la ausencia de un protocolo común en materia de implantación de desfibriladores en lugares públicos.

Nos centraremos en la presente exposición en tres expedientes: el relativo a la fibromialgia, el abierto sobre la cuestión de los desfibriladores y el atinente a la somatotropina u hormona del crecimiento.

Fibromialgia

En el año 2011 se procedió a resolver el expediente de oficio **20081886** relativo al estudio de la fibromialgia. El procedimiento se inició de oficio y a él se acumularon 49 quejas sobre la cuestión.

Hemos tratado de dar una visión global sobre el tema para lo cual nos vimos en la necesidad de ampliar la solicitud de información a la Consejería de Sanidad. Así, a la vista de la documentación obrante en nuestra institución examinamos la problemática de la fibromialgia haciendo un estudio de los siguientes aspectos: definición y prevalencia, etiología, implicaciones familiares y sociales de esta dolencia, tratamiento, aspectos jurídicos tales como el tratamiento de la enfermedad por los juzgados de lo social, actuaciones precedentes ante nuestra institución y, por último, conclusiones.

Hicimos constar en nuestra resolución, en primer lugar, que la fibromialgia es una enfermedad real que afecta mayoritariamente a mujeres entre los cuarenta y cuarenta y nueve años de edad sin que sean reseñables diferencias territoriales o por estrato social. Su etiología es muy variada pero en muchas ocasiones tiene su origen en ciertos eventos tales como traumatismos, estrés emocional o procesos reumáticos sin que debamos obviar la importancia de la llamada "agregación familiar" pues los familiares de pacientes de fibromialgia tienen un riesgo de padecer la enfermedad ocho veces y media más que cualquier otra persona. Asimismo constatamos en nuestro estudio el importante cambio social que para el paciente supone la fibromialgia dado que este padecimiento altera notablemente las relaciones sociales, familiares e incluso íntimas de quienes se encuentran aquejados de la enfermedad.

En cuanto a su tratamiento nos vimos en la penosa necesidad de indicar que actualmente la enfermedad no tiene cura por lo que tuvimos que alertar y prevenir contra los llamados "tratamientos milagro".

El estudio jurídico de tan dolorosa realidad se circunscribió, como no podía ser de otra forma, al ámbito de nuestras competencias aludiendo sólo de modo accidental a las resoluciones judiciales en la materia que estudian el posible reconocimiento de incapacidades o de situaciones de invalidez.

Por lo que respecta a nuestras conclusiones hicimos hincapié en primer lugar en la necesaria creación de unidades multidisciplinares que aglutinasen los recursos materiales y personales así como en la importancia de una adecuada gestión de las listas de espera para enfermos como los pacientes de fibromialgia cuya cronicidad hace que en muchas ocasiones tengan incluso que salir de Castilla y León para poder ser atendidos en tiempo y forma.

Asimismo nos vimos en la necesidad de recordar a la Administración autonómica el contenido de nuestra resolución del año 2005 sobre la necesidad de convocatoria de cursos de formación continua al personal sanitario, de elaboración de protocolos y de aplicación de las medidas señaladas en el grupo de trabajo del Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud así como de la importante colaboración que pueden prestar las asociaciones de pacientes. También reiteramos el contenido de nuestra resolución del año 2006 en la que poníamos de manifiesto que la multiplicidad de quejas a lo largo del tiempo suponía a todas luces que la problemática no había sido resuelta.

Es por todo ello por lo que emitimos resolución con el siguiente contenido:

"Primero.- Que por parte de la Consejería de Sanidad se valore la adopción de las medidas trascritas en el cuerpo de esta resolución dando así a los pacientes de

fibromialgia de nuestra comunidad autónoma un trato similar al dispensado en otras partes del territorio nacional como salvaguarda del principio de igualdad en el acceso a la asistencia sanitaria como plasmación del derecho a la protección de la salud previsto en el artículo 43 de la Constitución Española de 1978.

Segundo.- Que como medida prioritaria se valore la creación de una unidad de referencia en los términos antedichos y por las razones indicadas y, mientras tanto, se considere la posibilidad de remitir a nuestros pacientes de FM a unidades especializadas fuera de Castilla y León a fin de que éstos reciban un tratamiento adecuado a las peculiaridades de su dolencia".

La Resolución fue rechazada por parte de la Consejería de Sanidad.

Hormona del crecimiento

Iniciamos el expediente de oficio en cuestión dado que por diversos medios tuvimos conocimiento de la existencia de múltiples denegaciones de la prestación farmacéutica consistente en el suministro de la hormona del crecimiento y el ulterior reconocimiento de la pretensión en vía judicial.

A la vista de la información remitida por la Consejería de Sanidad nos vimos en la necesidad de precisar que nuestra actuación se ceñía exclusivamente a los supuestos en los que la somatotropina se dispensaba por indicación clínica y no meramente estética. En segundo lugar examinamos el papel de los llamados Comités Asesores de la Hormona del Crecimiento a la luz de la Jurisprudencia más reciente que viene a señalar que la prescripción de este fármaco se encuentra legal y reglamentariamente admitida no siendo oportuno indicar como óbice el hecho de que los citados comités denieguen el reintegro y máxime cuando lo hacen sin que sus actos revistan la forma de acto administrativo y, por tanto, puedan ser recurribles o revisables en vía administrativa. Asimismo censuramos la actuación de la Administración sanitaria que obliga a los particulares no sólo a adelantar importantes sumas de dinero y que obliga a estos a acudir a sede judicial (en algunas ocasiones hasta dos veces) para ver reconocido su derecho con el consiguiente perjuicio económico y temporal.

Así pues la resolución tenía el siguiente contenido:

"Única.- Que de forma inmediata se impartan las instrucciones necesarias para garantizar en la forma indicada en el cuerpo de esta resolución el derecho de los pacientes a la prestación farmacéutica de Hormona del Crecimiento evitando así el gravamen que supone para el particular tener que acudir a la vía judicial en reclamación del derecho que le asiste".

La Consejería de Sanidad rechazó nuestra resolución sobre la base de que una cosa es el derecho al tratamiento y otra muy distinta la necesidad del tratamiento añadiendo, por lo demás, que el uso de la hormona entraña una dificultad añadida y de ahí la importancia de la presencia de los llamados comités. Asimismo se indicó a esta institución que las propuestas de tratamiento de algunos facultativos a veces no cumplen los criterios diagnósticos que se requieren para el uso de la hormona y ahí es donde surge, según la propia Administración sanitaria, la necesidad de los comités.

Desfibriladores

Nos referiremos por último a la actuación de oficio **20101930** que iniciamos tras tener noticia del fallecimiento de una persona en Valladolid en un espectáculo deportivo no existiendo nadie en ese momento que supiera manejar el desfibrilador (DESA) existente en el lugar de los hechos.

En nuestra investigación solicitamos información a todas las diputaciones de nuestra Comunidad así como a la Consejería de Sanidad puesto que teníamos noticia de que eran los órganos provinciales quienes adquirían los citados aparatos y quienes los ponían a disposición de los ayuntamientos.

Tras recibir la información por parte de todas las administraciones requeridas dictamos una resolución dirigida a la Administración autonómica y otra común para las diputaciones provinciales en la que hacíamos constar cual era la situación de cada provincia y poníamos de relieve no sólo la normativa (estatal y autonómica aplicable) sino también la circunstancia de que no nos constaba que ningún ayuntamiento figurara en el Registro adscrito a la Dirección General de Planificación, Calidad, Ordenación y Formación dependiente de la Consejería de Sanidad. Asimismo hicimos hincapié en la necesidad de realizar cursos de formación sobre el uso de los DESA puesto que tras el incidente que dio lugar a la actuación de oficio fueron varios los representantes municipales que indicaban que se les habían entregado sin más los desfibriladores sin dar siquiera unas nociones básicas sobre las instrucciones de uso.

Así nuestra resolución dirigida a las diputaciones tenía el siguiente contenido:

"Que por parte de esa Administración se arbitren las medidas oportunas para garantizar el cumplimiento de las normas reguladoras del uso de desfibriladores en los términos indicados en el cuerpo de este escrito evitando así, en la medida de lo posible, situaciones como la que dio lugar al inicio de la presente actuación de oficio".

La resolución tuvo acogida muy favorable por todas las administraciones destinatarias quienes aceptaron la misma de modo expreso.

REDUCTORES DE VELOCIDAD Y BANDAS TRASVERSALES

Se inició de oficio el expediente **20101762**, con el fin de analizar las características de los reductores de velocidad y de las bandas trasversales de alerta situadas en las vías de los municipios de más de 20.000 habitantes, para garantizar la seguridad vial, dado que dichos elementos han dado lugar a múltiples críticas, en algunos casos, por ser elementos que, en lugar de contribuir a la seguridad vial de vehículos y peatones, implican un peligro para los mismos.

A tal efecto, dado el importante número de municipios existentes en la Comunidad de Castilla y León, consideramos necesario obtener una muestra de la práctica existente en los municipios que reunían un mayor número de población afectada, y en los que las exigencias que impone la seguridad vial son más estrictas debido a la alta concentración de vehículos en circulación.

Hay que partir de que las entidades locales tienen competencias en la ordenación del tráfico de vehículos y personas en las vías urbanas conforme a lo dispuesto en la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local -art. 25.2 b)-, el RD 339/1990, de 2 de marzo, que aprueba el texto articulado de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial -art. 7 a)-, desarrollada por el Reglamento General de Circulación aprobado por el RD 1428/2003, de 21 de noviembre, y la Ley 1/1998, de 4 de junio, de Régimen Local de Castilla y León -art. 20.1 b)-.

En este contexto normativo, ha proliferado la utilización de los reductores de velocidad y de las bandas trasversales de alerta, que no siempre responden a unas características homogéneas; que en ocasiones no resultan visibles para los conductores de los vehículos, por lo que pierden su eficacia, e, incluso, pueden ser la causa de accidentes, al verse sorprendidos los conductores por un obstáculo no previsto. Del mismo modo, la configuración de esos elementos, y el deficiente mantenimiento de los mismos, también son la causa de daños en los vehículos que derivan en las correspondientes pretensiones de responsabilidad patrimonial ante las administraciones implicadas.

Con todo, si los reductores de velocidad y las bandas trasversales de alerta tienen la finalidad de evitar la alta siniestralidad en las poblaciones, en especial para los peatones, dichos instrumentos deben responder a la función que les es propia, y, para ello, deben tener una serie de características que los hagan visibles, con el fin de que no sorprendan a los

conductores de los vehículos en el instante mismo en el que los sobrepasan, y, también, por añadidura, para que las administraciones no incurran en responsabilidad patrimonial ante daños ocasionados con motivo de la existencia de elementos inadecuados. Pero tampoco podemos olvidar que los pasos de peatones no pueden constituir un obstáculo para cualquier ciudadano, con independencia de las dificultades de movilidad que presente, en los términos previstos en la legislación sobre accesibilidad y supresión de barreras. Por ello, la instalación de los elementos que sirven para moderar la velocidad de los vehículos igualmente deben facilitar dicha accesibilidad.

En cuanto a las características de los reductores de velocidad y bandas trasversales, la Orden FOM/3053/2008, de 23 de septiembre, que aprobó la Instrucción técnica para la instalación de reductores de velocidad y bandas trasversales de alerta en carreteras de la Red de Carreteras del Estado (*BOE*, de 19 de octubre de 2008) hace alusión de forma expresa, y, en particular al establecer su ámbito de aplicación, a la Red de Carreteras de Estado, por lo que dicha Orden no puede resultar de obligado cumplimiento para las vías de titularidad local. No obstante, en particular por lo que respecta a los reductores de velocidad, destinados al mantenimiento efectivo de la velocidad en valores reducidos y la identificación y protección de los pasos de peatones, y, dentro de estos, a los reductores de sección trasversal trapezoidal (pasos de peatones sobreelevados), y a falta de otra regulación que pudiéramos considerar "básica", la Orden establece unos criterios de implantación, de diseño y de señalización e iluminación que podrían suponer, al menos, una referencia para asegurar que dichos elementos realmente sirven para cumplir la función que les es propia, garantizando la seguridad vial.

Por otro lado, la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP) viene desarrollando, desde hace varios años, con la participación de diversos ayuntamientos, jornadas-debate sobre la materia que nos ocupa, elaborándose un borrador de una nueva Ordenanza municipal tipo de la FEMP, actualizando la que se había elaborado en el año 2002, y en ella se incluye un anexo con las especificaciones técnicas de las bandas trasversales, resaltos y los elementos de ordenación estructural para el calmado del tráfico.

Tampoco se puede desconocer la normativa en materia de accesibilidad y supresión de barreras, concretamente, por lo que se refiere a la Comunidad de Castilla y León, el Decreto 217/2001, de 30 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento de Accesibilidad y Supresión de Barreras, que contiene un capítulo dedicado a las barreras urbanísticas, en el que se establecen las características que deben tener los pasos de peatones, como elementos que contribuyen a plasmar la accesibilidad en el tejido urbano, facilitando la movilidad y el desenvolvimiento con seguridad y comodidad en las calles, plazas y paseos.

En todo caso, con independencia de las instrucciones técnicas de referencia, las características de los reductores de velocidad, de las bandas trasversales, y de cualquier otro elemento que sirva para moderar la velocidad de los vehículos, así como su señalización, no pueden poner en peligro la seguridad de las personas y de los vehículos, puesto que ello podría implicar la responsabilidad patrimonial de la Administración local que instalara dicho tipo de elementos.

En fin, elementos con una elevación exagerada, sujeciones que sobresalen de las piezas instaladas por una mala colocación o conservación, etc., pueden ser la causa de un daño imputable a la Administración, que dé lugar al régimen de responsabilidad previsto en los arts. 139 y ss de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

En este sentido, el principio de prevención ha de llevar a las administraciones locales a anticiparse a las situaciones de riesgo que pudieran materializarse en daños y perjuicios para los ciudadanos como consecuencia de su gestión, en particular en ámbitos en los que los riesgos son más numerosos y de consecuencias más graves.

En virtud de todo lo expuesto, consideramos oportuno formular la siguiente resolución a los ayuntamientos de más de 20.000 habitantes:

"- La competencia relativa a la gestión y ordenación de tráfico en las vías urbanas debe merecer una atención prioritaria por parte de los Municipios, en tanto que la minimización de riesgos contribuye de forma decisiva a evitar accidentes con consecuencias mortales o lesivas para las personas.

- La selección e instalación de elementos de infraestructura, para limitar la velocidad de los vehículos en las vías urbanas, debe regirse por criterios de oportunidad, en atención a las ventajas y desventajas que ofrezcan, como las que podrían derivarse del paso frecuente de vehículos de urgencias, la provocación de maniobras evasivas de los conductores, el ruido que ocasionan, etc.

- Dichos elementos de infraestructura, en todo caso, deben tener las características idóneas para cumplir el fin al que están destinados. Así, por ejemplo, deben ser visibles para los conductores a una distancia adecuada mediante la correspondiente señalización, tanto en horario diurno como nocturno.

- Las previsiones de la normativa relativa a la accesibilidad y supresión de barreras ha de ser tenida en cuenta en todo caso, para facilitar a los peatones unos pasos adecuados a sus condiciones de movilidad.

- Sería aconsejable que aquellos Ayuntamientos que han instalado reductores de velocidad y bandas trasversales, al margen de cualquier criterio técnico, como podrían ser, con carácter orientativo, los contenidos en la Orden FOM/3053/2008, de 23 de septiembre, revisen las características de dichos elementos, para, en su caso, aproximar sus características a dichos criterios, o a los que se propongan desde la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP), y asegurar el cumplimiento de la normativa en materia de accesibilidad y supresión de barreras.

- Con carácter general, los servicios jurídicos de la FEMP están a disposición de los Ayuntamientos, para ofrecer información sobre las recomendaciones y propuestas hechas en la materia, como referente que garantice la idoneidad de los elementos de infraestructura dirigidos a moderar la velocidad de los vehículos.

- En los casos en los que se produzcan daños a las personas y bienes, causados por la manifiesta idoneidad de los elementos de infraestructura dirigidos a moderar la velocidad, pueden concurrir los presupuestos de la responsabilidad patrimonial de la Administración implicada, lo que ha de dar lugar al correspondiente resarcimiento. Por ejemplo, cuando un paso elevado tiene un desnivel exagerado en relación con la altura usual de los vehículos y la capacidad de absorción que tienen los elementos de suspensión y amortiguación de los mismos, unido a la falta de visibilidad del paso en horario nocturno por ausencia de señalización".

Esta resolución fue acogida favorablemente por los Ayuntamientos de Ávila, Burgos, Palencia, Miranda de Ebro, Valladolid, Zamora, Salamanca y San Andrés del Rabanedo. Sin embargo, a pesar de sucesivos recordatorios antes de procederse al cierre del expediente, no obtuvimos respuesta de los Ayuntamientos de Aranda de Duero, León, Medina del Campo, Segovia y Soria.